

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

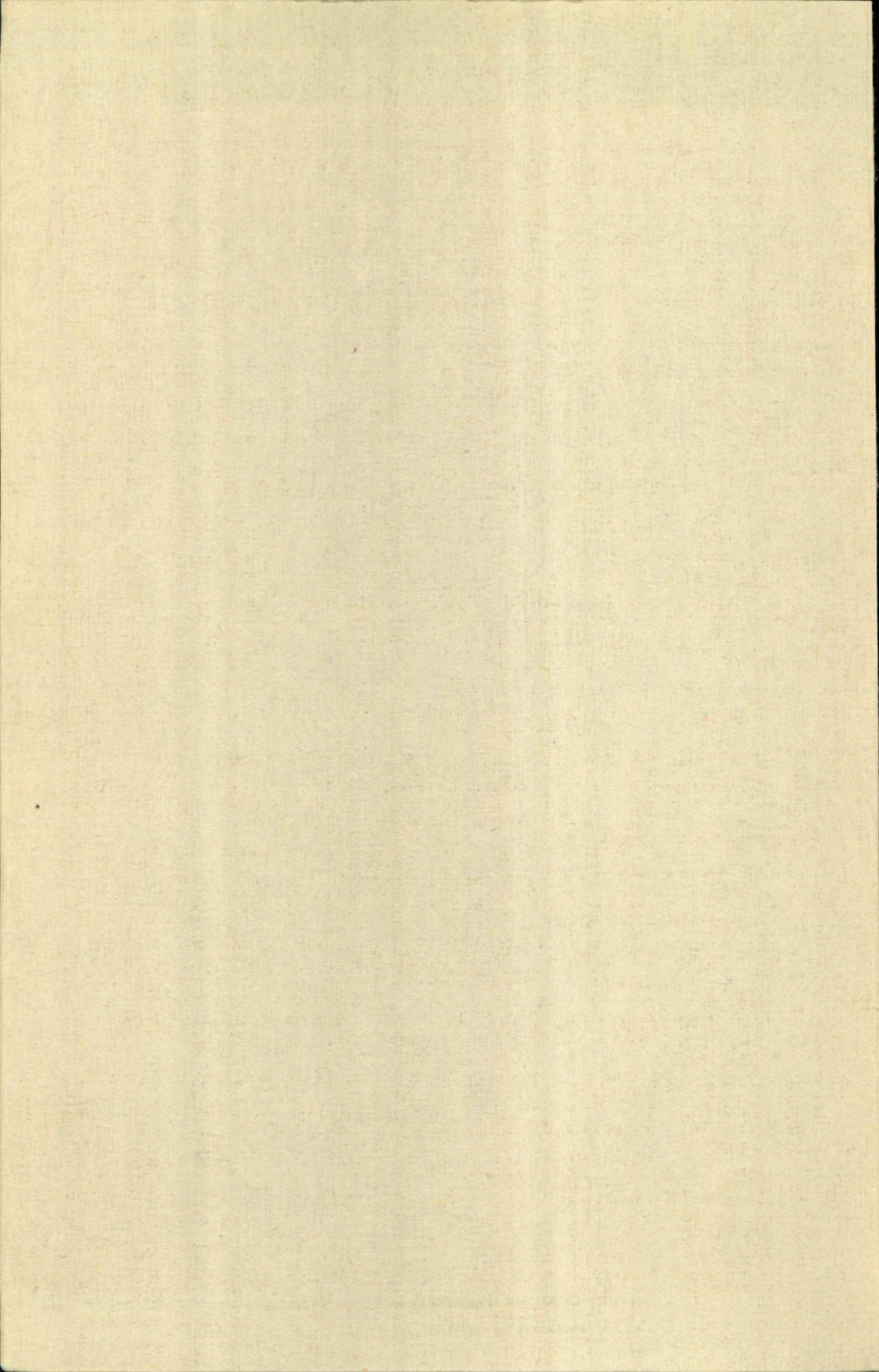
<http://hdl.handle.net/2066/107521>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

1334

DE WERKSTAKING VAN AMBTENAREN

A. J. D. SEELEN



de werkstaking van ambtenaren

PROMOTOR: PROF. MR. S. F. L. BARON VAN WIJNBERGEN

DE WERKSTAKING VAN AMBTENAREN

LA GRÈVE DES FONCTIONNAIRES

(avec un résumé en français)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid
aan de katholieke universiteit te Nijmegen,
op gezag van de rector magnificus, dr. A. Th. L. M. Mertens,
hoogleraar in de faculteit der geneeskunde,
volgens besluit van de senaat
in het openbaar te verdedigen op 30 november 1967,
des namiddags te 16.00 uur door

Alphonsus Johannes Dimphina Seelen

geboren te Rijen

VUGA-BOEKERIJ / 'S-GRAVENHAGE

Aan de nagedachtenis van mijn ouders

Voor mijn vrouw

inhoud

Deel 1

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2 – BEGRIPSBEPALING STAKING	8
§ 1 – Algemeen	8
§ 2 – Begripsbepaling	9
§ 3 – Onderscheidingen van de staking	14
§ 4 – Andere uitingvormen van het arbeidsconflict.	15
HOOFDSTUK 3 – DE PARTICULIERE WERKNEMERS EN HET STAKINGS- RECHT IN NEDERLAND	17
§ 1 – Inleiding.	17
§ 2 – Het Panhonlibco-arrest	17
§ 3 – De post-Panhonlibcotijd	22
§ 4 – Het voorontwerp Samkalden	25
HOOFDSTUK 4 – DE AMBTENARENSTAKING IN ANDERE LANDEN . .	39
§ 1 – Inleiding.	39
§ 2 – Frankrijk	39
§ 3 – België	67
§ 4 – De Duitse bondsrepubliek	73
§ 5 – Luxemburg	76
§ 6 – Italië	76
§ 7 – Een aantal andere landen	86

Deel 2

HOOFDSTUK 5 – DE TOTSTANDKOMING VAN HET STRAFRECHTELIJK STAKINGSVERBOD	97
---	----

§ 1 - Inleiding	97
§ 2 - De januari-staking	98
§ 3 - De voorbereiding van de wijziging van het wetboek van strafrecht	103
§ 4 - De regeringsverklaring en de strafrechtnovelle	115
§ 5 - De reacties van pers en publiek	118
§ 6 - De parlementaire behandeling	122
§ 7 - De april-staking	132
§ 8 - Nabeschuwing	133

HOOFDSTUK 6 - DE TOEPASSELIJKHEID VAN HET STRAFRECHTELIJK STAKINGSVERBOD 135

§ 1 - De toepassing van de artikelen	135
§ 2 - Het begrip ambtenaar	135

HOOFDSTUK 7 - DE STAKING VAN HET AMSTERDAMSE GEMEENTE- PERSENEEL IN 1955 139

§ 1 - Inleiding	139
§ 2 - Het voorspel	139
§ 3 - De staking	142
§ 4 - De persreacties	146
§ 5 - De gevolgen	148

HOOFDSTUK 8 - OPVATTINGEN IN DE NEDERLANDSE LITERATUUR . 157

§ 1 - Inleiding	157
§ 2 - Oudere opvattingen	157
§ 3 - Nieuwere opvattingen	163
§ 4 - Nabeschuwing	180

Deel 3

INLEIDING 187

HOOFDSTUK 9 - DE AMBTENARENSTAKING EN DE OVERHEID . . . 189

§ 1 - Inleiding	189
§ 2 - Het politieke karakter van de ambtenarenstaking	189
§ 3 - Het niet-economische karakter van de ambtenaren- staking	198
§ 4 - Het demonstratieve karakter van de ambtenarenstaking .	201
§ 5 - Het gezagsondermijnende karakter van de ambtenaren- staking	204

HOOFDSTUK 10 - DE AMBTENARENSTAKING EN DE AMBTENAARS- VERHOUDING 207

§ 1 - Inleiding	207
§ 2 - De formeel-juridische status van de ambtenaar	208
§ 3 - De materieel-juridische status van de ambtenaar	220
§ 4 - De sociale status van de ambtenaar	224
§ 5 - De gezagsverhouding tussen de overheid en de ambtenaar	231
§ 6 - De ambtenaar en de ambtsethiek	233
§ 7 - De ambtenarenstaking en de ambtenaarsverhouding . .	236

HOOFDSTUK 11 - DE AMBTENARENSTAKING EN HET ALGEMEEN BELANG 244

§ 1 - Inleiding	244
§ 2 - De evolutie van de overheidstaak	245
§ 3 - De ambtenarenstaking en het algemeen belang	253

HOOFDSTUK 12 - DE AMBTENARENSTAKING EN HET EUROPEES SOCIAAL HANDVEST 257

§ 1 - De totstandkoming van het handvest	257
§ 2 - De inhoud van het handvest	259
§ 3 - Het handvest en de ambtenarenstaking	265

HOOFDSTUK 13 - CONCLUSIES 293

§ 1 - Inleiding	293
§ 2 - Eigen standpuntbepaling	293
§ 3 - De inhoud van de beperking	297

§ 4 – De juridische positie van de ambtenaar en van de vak-organisatie	305
§ 5 – Wettelijke c.q. reglementaire voorzieningen	307
§ 6 – Slotconclusie	308
 SAMENVATTING	 309
 RESUME	 317
 GERAADPLEEGDE LITERATUUR	 325
 PERSONENREGISTER	 337

deel 1

inleiding

Vanaf 1903 tot op de dag van vandaag is het in Nederland aan ambtenaren en spoorwegpersoneel strafrechtelijk verboden om te staken. Zonder dat het woord staken gebruikt wordt, bedreigt artikel 358bis van het wetboek van strafrecht de ambtenaar of enige in het openbaar spoorwegverkeer voortdurend of tijdelijk werkzaam gestelde persoon, die, met het oogmerk om stremming in die dienst of in dat verkeer te veroorzaken, nalaat of, wettig daartoe gelast, weigert werkzaamheden te verrichten, waartoe hij zich uitdrukkelijk of uit kracht van zijn dienstbetrekking heeft verbonden, met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden.

Het is opmerkelijk te constateren dat, uitgezonderd dan de laatste jaren, dit stakingsverbod veelal algemeen, ook door de ambtenarenorganisaties, is aanvaard en dat niet ernstig, ook niet door de politieke partijen ter linkerzijde, is aangedrongen op afschaffing van dit verbod, terwijl toch in 1903 de invoering van dit verbod zeer veel beroering veroorzaakte en door velen als zeer ongewenst werd beschouwd.

Momenteel leven we echter aan de vooravond van de afschaffing van het strafrechtelijke stakingsverbod. In verband nl. met de op handen zijnde goedkeuring door de Nederlandse staten-generaal van artikel 6, lid 4 van het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees sociaal handvest, in welk lid het recht van werkgevers en werknemers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, wordt erkend, is een voorstel van de regering aan de staten-generaal te verwachten om het stakingsverbod uit het wetboek van strafrecht te schrappen¹.

¹ In het op 31 mei 1966 bij de tweede kamer ingediende wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees sociaal handvest, stuk 8606 (R 533) werd door de regering voorgesteld ook artikel 6, lid 4 van het handvest goed te keuren. In het voorlopig verslag,

Blijkens de memorie van toelichting behorende bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees sociaal handvest² stelt de regering zich ten aanzien van het spoorwegpersoneel op het standpunt dat, nu de vaststelling van de lonen en een aantal andere arbeidsvoorwaarden van dit personeel niet meer van overheidswege geschiedt, één van de grondslagen, waarop het strafrechtelijk stakingsverbod steunde, is komen te vervallen. De regering is van oordeel, dat hierdoor, en mede in het licht van de ontwikkeling der sociale verhoudingen, het strafrechtelijk stakingsverbod voor het spoorwegpersoneel kan komen te vervallen.

Blijkens dezelfde memorie van toelichting³ is de regering tevens van opvatting dat, nu de strafrechtelijke sanctie voor wat een staking van het spoorwegpersoneel betreft wordt geschrapt, hetzelfde kan geschieden voor wat een staking van ambtenaren betreft. In de memorie van toelichting wordt gezegd: 'Het enige motief voor handhaving van de strafsancie voor de ambtenaren zou kunnen zijn de overweging, dat van een strafsancie een afschrikkende werking kan uitgaan. Daargelaten of van de huidige in het wetboek van strafrecht neergelegde bepalingen een zodanige werking is uitgegaan, komt het de ondergetekenden evenwel voor, dat, gezien de ontwikkeling, sinds de totstandkoming van de ambtenarenwet 1929, van het ambtenarenrecht met zijn mogelijkheden van disciplinair optreden tegen

uitgebracht op 22 november 1966, werd naar aanleiding van dit voorstel van meer dan één zijde opgemerkt, dat artikel 6, lid 4 van het handvest een aantal vragen oproept, dat eerst voor beantwoording rijp zal zijn, wanneer de sociaal-economische raad met betrekking tot de werkstaking zal hebben geadviseerd. Aangezien gevreesd werd, dat goedkeuring van de desbetreffende bepaling in dat stadium de in voorbereiding zijnde adviezen zou doorkruisen, werd verzocht artikel 6, lid 4 vooralsnog niet goed te keuren. Naar aanleiding hiervan heeft de regering toen voorgesteld deze bepaling voorlopig buiten de goedkeuring te houden. Het ligt echter in de bedoeling om, zodra het bedoelde s.e.r.-advies zal zijn uitgebracht en het verder ter zake aangekondigde regeringsbeleid zal kunnen worden voortgezet, artikel 6, lid 4 alsnog ter goedkeuring aan te bieden. Dan zal ook het voorstel van de regering te verwachten zijn om het stakingsverbod uit het wetboek van strafrecht te schrappen, een voorstel, waarop in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees sociaal handvest reeds gepreludeerd is

² P. 5.

³ T.a.p.

plichtsverzuim, aan een strafrechtelijke sanctie thans geen behoefte meer bestaat'.

Met het vorenstaande is meteen al aangegeven, dat het in de visie van de regering door de afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod de ambtenaren echter niet mogelijk zal zijn in staking te gaan. De regering is van opvatting, dat het deelnemen aan een staking door ambtenaren ongeoorloofd is en plichtsverzuim oplevert. Naar verluidt zou de regering aan dit haars inziens ongeoorloofd karakter van een staking van ambtenaren nog een extra accent willen geven door in het algemeen rijksambtenarenreglement een bepaling te doen opnemen, waarin het aan de ambtenaar verboden wordt deel te nemen aan een werkstaking en aan andere acties, die de ongestoorde uitoefening van de overheidstaak kunnen belemmeren⁴. Zulk een bepaling zou door de regering dus kennelijk niet in strijd worden geacht met de bepalingen van het Europees sociaal handvest.

In een geheel andere richting gaat de ontwikkeling ten aanzien van het stakingsrecht voor particuliere werknemers. Daar valt steeds meer een ontwikkeling te constateren in de richting van een uitdrukkelijke wettelijke toekenning en (beperkte) regeling van het recht tot staken. Dit wordt zeer duidelijk geïllustreerd door het voorontwerp van wet, houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking⁵, zoals dat in maart 1966 door de regering ter advies aan de sociaal-economische raad is toegezonden, welk advies, naar verluidt, eind 1967 begin 1968 tegemoet gezien mag worden. Dit voorontwerp beoogt voor Nederland te komen tot een erkenning van het stakingsrecht voor de werknemers in de private sector, een stakingsrecht, dat in andere landen van de Europese gemeenschap, hetzij door de grondwet (Frankrijk, Italië, Luxemburg), hetzij door de wet (België), hetzij door de rechtspraak (Duitsland) reeds uitdrukkelijk is erkend. Nederland leeft dus in het perspectief van de wettelijke toekenning van het stakingsrecht aan de werknemers in de private sector.

Hiermee zijn we dan tevens gekomen aan de bepaling van het doel van onze studie. Onze studie heeft tot doel te onderzoeken, of het,

⁴ Zie *ARKA*-weekblad 1966, p. 447.

⁵ Zitting 1965-1966, 8515.

in het meer of minder nabije perspectief van de wettelijke toekenning van het stakingsrecht aan de werknemers in de private sector, juist is om, zoals de regering voornemens is te doen, dit stakingsrecht aan de werknemers in de publieke sector, de ambtenaren dus, te onthouden. Daartoe hebben we onze studie in 3 delen ingedeeld:

Deel I omvat, behalve dit hoofdstuk, een hoofdstuk over het begrip werkstaking, een uiteenzetting over de situatie met betrekking tot het stakingsrecht voor de particuliere werknemers in Nederland en tenslotte een studie inzake de regeling van het stakingsrecht voor ambtenaren in een aantal andere landen.

Deel II heeft vooral betrekking op de historie. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de totstandkoming van het strafrechtelijk stakingsverbod, in hoofdstuk 6 aan de toepasselijkheid van dit verbod, in hoofdstuk 7 aan de staking van het Amsterdams gemeentepersoneel in 1955 en hoofdstuk 8 tenslotte bevat een overzicht van de opvattingen in de Nederlandse literatuur omtrent een eventueel stakingsrecht voor ambtenaren.

Deel III dan is meer toegespitst op de vraagstelling of het, in het perspectief van de wettelijke toekenning en regeling van het stakingsrecht voor de particuliere werknemers, juist is, dit stakingsrecht aan de ambtenaren te onthouden. Voor de indeling van dit deel zij verwezen naar p. 186.

Aan het einde van dit hoofdstuk dient nog een verklaring gegeven te worden van de in deze studie meermalen voorkomende term stakingsrecht. Wat dient onder deze term te worden verstaan?

De overheid kan tegenover de werkstaking een drietal houdingen aannemen.

Een hiervan is een algemeen, meestal door de strafrechter te handhaven, stakingsverbod. Zulk een stakingsverbod was in West-Europa vrij algemeen tot halverwege de 19e eeuw (coalitieverbod). Een andere houding, die de overheid tegenover de staking kan aannemen is die van het gedogen van de staking. Stakingen worden dan niet verboden, maar zij genieten evenmin rechtsbescherming*.

* L. P. Suetens, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese gemeenschappen*, Brugge 1963, p. 54.

Men spreekt dan van stakingsvrijheid. Deze situatie bestond na de opheffing van het coalitieverbod in de meeste Westeuropese landen. De derde houding, die de overheid tegenover de staking kan aannemen, is dan deze, dat de staking niet verboden wordt noch louter geduld, maar dat men tracht te vinden 'een middenconstructie, die poogt de beginselen van vrijheid en gebondenheid beide tot hun recht te doen komen'⁷. De bevoegdheid tot staken wordt dan enerzijds toegekend door grondwet, wet of rechtspraak, maar anderzijds worden aan de uitoefening van deze bevoegdheid dan vaak beperkingen opgelegd. Wanneer deze situatie zich voordoet spreekt men van stakingsrecht.

⁷ F. A. M. Verleisdonk, Omtrent de werkstaking, Sociale wetenschappen 1967, nr. 2, p. 94.

begripsbepaling staking

§ 1 - Algemeen

De werkstaking is een van de uitingsvormen van het arbeidsconflict. Ze is ook de meest voorkomende uitingsvorm en wel in die mate, dat het spraakgebruik het arbeidsconflict gelijk stelt met de staking van werknemers, meestal in het particuliere bedrijfsleven¹.

Ten onrechte is echter deze gelijkstelling in het spraakgebruik gesloten. Van der Ven² wijst er nl. op, dat het arbeidsconflict ook andere gestalten kan aannemen dan die van de regelrechte werkstaking, zoals langzaam-aan-acties, stiptheidsacties, sabotage e.d.³ en dat er ook sprake kan zijn van arbeidsconflicten – al dan niet gepaard gaande met het neerleggen van het werk – bij andere arbeidsverrichters dan de arbeiders in loondienst. Het is immers niet alleen aan werknemers voorbehouden grieven te hebben met betrekking tot de omstandigheden, waaronder de werkzaamheden worden verricht of de beloning, die zij daarvoor ontvangen⁴.

De werkstaking is niet meer het monopolie van de werknemers. Gedurende de laatste decennia wordt, vooral in het buitenland, ook gestaakt door personen, die een zelfstandig beroep uitoefenen. In België, Frankrijk en Italië zijn stakingen van winkeliers, artsen, advocaten etc. aan de orde van de dag. Deze stakingen zijn dan gericht tegen de overheid of tegen een vereniging van cliënten, zoals ziekenfondsen⁵.

In deze studie zullen we ons echter beperken tot de werkstaking in haar traditionele betekenis, namelijk de staking als uitingsvorm van

¹ F. J. H. M. van der Ven, Het arbeidsconflict, Utrecht-Antwerpen 1960. Zie voor een nadere analyse van het arbeidsconflict vooral p. 12-37 van dit werk.

² T.a.p.

³ Zie hieromtrent nader p. 15.

⁴ Van der Ven, p. 41.

⁵ L. P. Suetens, De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese gemeenschappen, Brugge 1963, p. 14.

het arbeidsconflict tussen werkgever en werknemer, de verhouding derhalve waar sprake is van ondergeschiktheid

De belangrijkste functie van de staking in de werkgevers-werknemers-verhouding is – zoals Drion⁶ het uitdrukt – die van 'troef' bij de collectieve onderhandelingen. Door de mogelijkheid van staken kunnen de werknemers zich sterk maken tegenover de werkgevers, waardoor een evenwicht bij het onderhandelen mogelijk wordt. Drion⁷ zegt ervan: 'Zo is het dan de zo moeilijk in ons privaatrecht in te passen staking, die het juist mogelijk maakt de totstandkoming van de arbeidsverhouding in de privaatrechtelijke contractuele sfeer te houden; die het mogelijk maakt aan de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden reële onderhandelingen ten grondslag te leggen, welke de veronderstellingen vormen, waarop ons contractenrecht gebaseerd is'.

§ 2 - Begripsbepaling

Wanneer is er sprake van een staking? Wat is essentieel voor de staking? Blijkens de vele verschillende definities die over het begrip staking gegeven zijn, bestaat niet over alle punten eenstemmigheid. Eenstemmigheid bestaat in het algemeen wel ten aanzien van de meest essentiële elementen in het begrip staking.

De neiging kan waargenomen worden de staking te definiëren in overeenstemming met de nagestreefde doeleinden. Zo heeft, om een voorbeeld te noemen, Durand⁸ er voor wat Frankrijk betreft op gewezen, dat men vroeger, toen de opvatting heerste, dat staking de beëindiging van de arbeidsovereenkomst tot gevolg had, in werknemerskringen een beperkte opvatting van de staking ingang trachtte te doen vinden. Men wilde zo vermijden, dat bepaalde soorten onderbrekingen van het werk als staking konden worden beschouwd en voor de werknemers het verlies van de betrekking tot gevolg hadden.

⁶ H Drion, De betekenis van het Panhonnibco-arrest voor het stakingsrecht, in Stakingsrecht, Deventer 1965, p 17

⁷ T a p

⁸ P Durand, Staking en uitsluiting in het Franse recht, in Staking en uitsluiting, uitgave E G K S, Luxemburg 1961, p 204 en p 205

Momenteel, nu veelal wordt aanvaard, dat een staking slechts de schorsing van de arbeidsovereenkomst tot gevolg heeft, zijn het – aldus Durand – de werkgevers, die een beperkte opvatting van de staking voorstaan om zodoende te bereiken, dat in bepaalde gevallen de arbeidsovereenkomst van rechtswege als beëindigd wordt beschouwd.

Overigens verschilt de definiëring van de staking, wat Europa betreft, van land tot land. Zulks houdt o.m. verband met de omstandigheid of de wetgever in een bepaald land al of niet regelend ten aanzien van de staking is opgetreden. Zo zien we, dat in België en in Nederland, waar tot nu toe nog niets of weinig omtrent staking geregeld is, in het algemeen ruime definities ten tonele worden gevoerd. In landen waar de wetgever, zij het dan ook vaak onvolledig, positief met betrekking tot de staking is opgetreden, bestaat echter de neiging om in navolging van en in overeenstemming met de rechtspraak de staking veel nauwkeuriger te definiëren. Vele verschillen tussen de diverse landen zijn dan mogelijk. Zo weigert de rechtspraak in Frankrijk, uitgaande van een enge opvatting van het begrip staking, in een politieke staking een echte staking te zien⁹, terwijl men in andere landen een politieke staking wel een staking acht, zij het dan een onrechtmatige.

Wat zijn nu de kenmerkende elementen in het maatschappelijk verschijnsel werkstaking?

Collectieve actie

Het eerste element is, dat men bij een staking steeds te doen heeft met een groep van personen, met een collectiviteit die in staking gaat. Niet de enkeling handelt, maar de stakers als groep handelen. Staking is niet een veelvoud van handelingen, niet de som van de individuele werkneerleggingen; staking is een homogene handeling. Het is een gezamenlijke handeling van een groep, waarin iedere individuele werknemer opgaat. Men zegt dan ook niet, dat een werknemer staakt, maar dat hij deelneemt aan een staking. Een éénmans-

⁹ Id., p. 208 en p. 209. Vergelijk P. Horion in het samenvattend verslag in dezelfde uitgave, p. 28.

staking is praktisch ondenkbaar. Het arbeidsconflict is namelijk een machtsconflict. Eén werkgever kan wel, één werknemer meestal niet een macht vertegenwoordigen¹⁰

In feite is sinds de opkomst van de vakverenigingen, en naar de mate dat hun macht toenam, het initiatief bij het ontketenen van een staking in handen van de vakverenigingen en hun leiders overgegaan. Van der Ven¹¹ zegt ervan 'De uitdrukking georganiseerde staking suggereert reeds een begrip van het verschijnsel, dat boven de optelsom van een aantal individuele handelingen uitgaat. Wie oog heeft voor de maatschappelijke werkelijkheid vindt daarin gemakkelijk de bevestiging van deze indruk. De vakvereniging proclameert de staking en zij doet dit niet als de gewillige uitvoerster van de wil harer door gevoelens van onbehagen gedreven leden; integendeel, het besluit tot het uitroepen ener staking nemen de verantwoordelijke leiders soeverein na koel beraad en nuchtere overweging der mogelijke gevolgen. De vakvereniging is het ook, die de eenmaal uitgebroken staking leidt en financiert, die de onderhandelingen met de 'tegenpartij' voert en tenslotte de staking beëindigt.' Van der Ven stelt dan ook, dat het werkelijke subject van de stakingsact de vakvereniging is.

Het tydelijk niet verrichten van de bedongen arbeidsprestatie

Essentieel in de staking is ook het neerleggen van de arbeid, het niet verrichten van de arbeidsprestatie. Hierin verschilt de staking van andere acties, zoals de stiptheidsactie en de langzaam-aan-actie. Bij deze acties blijft men aan de arbeid, zij het dat de arbeidsovereenkomst niet in overeenstemming met de eisen van de goede trouw wordt uitgevoerd¹²

Verder is essentieel het *tydelijk* niet verrichten van de bedongen arbeidsprestatie. Het is geenszins de bedoeling van de stakende werknemers om het dienstverband te verbreken. Staken is niet een vorm van ontslag nemen zonder opzegtermijn. De werknemers leggen

¹⁰ Van der Ven, p. 45, zie ook Suetens, p. 21 en p. 22

¹¹ F. J. H. M. van der Ven, *Vakvereniging en werkstaking*, Nijmegen-Utrecht 1952, p. 11

¹² Zie nader p. 37

slechts voor een bepaalde periode het werk neer, met de bedoeling om de arbeid wederom te verrichten, zodra het beoogde doel is bereikt¹³. Ook wanneer het doel niet wordt bereikt en de actie dus als mislukt moet worden beschouwd blijft dit zo¹⁴.

Bepaalde doeleinden

Een staking is gericht op het verwezenlijken van een of meer bepaalde doeleinden¹⁵, ook al zal de arbeid wel eens moeten worden hervat, zonder dat het beoogde doel is bereikt. Het doel kan gelegen zijn in de werkgevers-werknemersverhouding en daarbuiten (bijv. tegen de overheid).

De collectieve actie, het tijdelijk niet verrichten van de bedongen arbeidsprestatie en het gericht zijn op de verwezenlijking van bepaalde doeleinden, dit zijn de drie meest kenmerkende elementen van de werkstaking.

Soms wordt ook als kenmerkend element gegeven dat een staking een ultimatum remedium, een uiterst middel is¹⁶. Dit is niet geheel juist. Natuurlijk mag een staking slechts in aanmerking komen, nadat serieuze onderhandelingen zijn gevoerd en het daarbij onmogelijk is gebleken tot overeenstemming te komen¹⁷. Eventueel zal het geschil ook nog aan bemiddeling onderworpen moeten zijn. Dit is echter een kwestie van het al of niet rechtmatig zijn van de staking, een kwestie van procedure en betreft niet de essentie van het begrip staking. Ook wanneer gestaakt wordt zonder dat serieus onderhandeld is, is er sprake van een staking.

¹³ W. C. L. van der Grinten, *Arbeidsovereenkomstenrecht*, Alphen aan den Rijn 1961, p. 162 en p. 163.

¹⁴ Suetens, p. 14.

¹⁵ Anders, N. E. H. van Esveld, *De werkstaking in onze sociale verhoudingen*, Haarlem 1962, p. 15. Hij acht voor de staking een bepaalde doelstelling geen vereiste.

¹⁶ *Ambtenaren en het stakingsvraagstuk*, uitgave Algemene rooms-katholieke ambtenarenvereniging, 's-Gravenhage 1956, p. 4.

¹⁷ Zie ook de memorie van toelichting, behorende bij het voorontwerp van wet, houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking, zitting 1965-1966; 8515, p. 6.

Definitie

De hiervoor genoemde kenmerkende elementen komen in meer of mindere mate voor in de meeste definities, die in de Nederlandse literatuur zijn gegeven van het maatschappelijk verschijnsel werkstaking.

Meyers¹⁸ definieert de werkstaking 'als het niet verrichten van de arbeidsprestatie door werknemers gebezigd als middel om hun werkgever of andere personen te bewegen een bepaalde daad te doen of te laten, met de bedoeling van de zijde van de arbeiders om deze arbeid weder te verrichten, zodra het beoogde doel is bereikt'. Als bezwaar tegen deze definitie kan worden aangevoerd, dat hierin niet voldoende tot uiting komt, dat staking een collectieve actie is¹⁹.

Kamphuisen²⁰ verstaat onder werkstaking 'een gemeenschappelijke weigering van de arbeiders of van een gedeelte der arbeiders om het bedongen werk te verrichten, meestal teneinde de werkgever bepaalde concessies af te dwingen'.

Van der Ven²¹ betreft ook de zelfstandige beroepen in zijn definitie: 'Een werkstaking is het niet-verrichten van de arbeidsprestatie door een al dan niet georganiseerde groep van werknemers of zelfstandige arbeidsverrichters, gebezigd als middel om hun werkgever of anderen, zoals organisaties van cliënten of instanties van de overheid, te bewegen een bepaalde daad te doen of na te laten, met de bedoeling van de zijde van de stakers om deze arbeid weer te gaan verrichten, zodra het beoogde doel is bereikt'.

De definitie van Van der Ven zullen we in deze studie verder als uitgangspunt nemen. Enerzijds laat deze definitie duidelijk de drie meest kenmerkende elementen in het begrip staking tot uiting komen, anderzijds sluit zij nauw aan bij de maatschappelijke werkelijkheid doordat de zelfstandige beroepen er in zijn opgenomen.

¹⁸ E. M. Meyers, *De arbeidsovereenkomst met aantekeningen*, 3e druk, Haarlem 1924, p. 52

¹⁹ Van der Grinten, p. 162, Van der Ven, *Het arbeidsconflict*, p. 39

²⁰ P. W. Kamphuisen, *De collectieve en de individuele arbeidsovereenkomst*, Leiden 1956, p. 161

²¹ Van der Ven, *Het arbeidsconflict*, p. 39

§ 3 - Onderscheidingen van de staking

De werkstaking kan op verschillende wijzen onderscheiden worden.

Naar het type

Naar het type kan de werkstaking onderscheiden worden²³ in een 'normale' staking, een politieke staking en een solidariteitsstaking.

De 'normale' staking is de staking, die direct gericht is tegen de werkgever en waarvan het doel rechtstreeks verband houdt met de arbeidsvoorwaarden, dus gelegen is in de verdediging en verbetering van de beroepsbelangen. In de Vlaamse literatuur wordt deze staking een professionele staking genoemd.

De politieke staking is de staking, die gericht is tegen de overheid en die of louter politieke doeleinden beoogt te bereiken of gemotiveerd is door sociaal-politieke, eventueel rechtstreeks met het uitgeoefende beroep verband houdende overwegingen²⁴.

Een solidariteitsstaking is de staking, die tot doel heeft de eisen van andere stakers te steunen en zo bij te dragen tot hun succes. Zoals Suetens²⁴ het stelt: 'dus geen werkneerlegging als dwangmiddel tegen de eigen werkgever, doch uit sympathie voor werkmakkers'.

Naar de organisatie

Naar de organisatie kan de werkstaking onderscheiden worden in een door de vakvereniging geleide staking en een niet door de vakvereniging geleide, zgn. wilde staking.

Hier wordt het georganiseerde conflict tegenover het spontane conflict gesteld. Van der Ven²⁵ zegt ervan, dat bij het eerste het emotionele element sterk aan betekenis heeft ingeboet, terwijl het tweede veel meer het resultaat is van opgekropte of opgezweepte sentimenten. Bij een georganiseerde staking speelt de rationaliteit een belangrijke

²³ Vergelijk Suetens, p. 31.

²⁴ Zie over de politieke staking nader p. 189.

²⁵ Suetens, p. 32.

²⁶ Van der Ven, Het arbeidsconflict, p. 79.

rol, terwijl bij een wilde staking de motieven veel meer in het psychologische vlak liggen.

Naar de techniek

Ook naar de techniek is een onderscheiding van de werkstaking mogelijk, en wel de onderscheiding in de klassieke staking, de deelstaking, de afwisselende staking, de onderbroken staking en de sit-downstaking²⁶.

De klassieke staking is de staking, die bestaat uit het volledig neerleggen van het werk en het verlaten van de werkplaatsen.

Bij de deelstaking wordt het werk slechts neergelegd door een deel der werknemers; in het algemeen door dat deel der werknemers, dat een sleutelpositie in het bedrijf inneemt en waardoor praktisch hetzelfde effect wordt bereikt als door de klassieke staking nl. het totaal stagneren van het productieproces.

Bij een afwisselende staking wordt in een bedrijf door groepen van werknemers in verschillende afdelingen en op verschillende tijdstippen het werk neergelegd²⁷.

De onderbroken staking is de staking, die wordt gekenmerkt door een aantal schorsingen van het werk, telkens onderbroken door een tijdelijke hervatting. Het verschil met de vorige techniek is hierin gelegen, dat het steeds dezelfde werknemers zijn, die het werk neerleggen.

Tenslotte de sit-downstaking. Dit is de staking, waarbij, behalve tot het neerleggen van het werk, overgegaan wordt tot de bezetting van de werkplaatsen door de werknemers.

§ 4 - Andere uitingsvormen van het arbeidsconflict

Naast de werkstaking zijn nog andere uitingsvormen van het arbeidsconflict, andere dwangmiddelen tot ontwikkeling gekomen, die zich

²⁶ Zie hiervoor uitvoerig Suetens, p. 45, aan wie deze onderscheiding met een enkele wijziging is ontleend.

²⁷ In Frankrijk is deze staking, de zgn. grève tournante, verboden. Zie hiervoor de hierna op p. 45 te bespreken wet van 31 juli 1963.

alle hierin van de staking onderscheiden, dat zij geen stopzetting van de arbeid met zich brengen. De belangrijkste van deze dwangmiddelen zijn wel de langzaam-aan-actie en de stiptheidsactie.

Bij de langzaam-aan-actie wordt het werk uiterst langzaam uitgevoerd, terwijl bij de stiptheidsactie de uitvoering van de arbeid geschiedt met overdreven naleving van de ter zake bestaande voorschriften.

Hoe onze opvatting is inzake deze uitingsvormen van het arbeidsconflict, zullen we in hoofdstuk 3²⁸ nader aangeven.

²⁸ Zie p. 37.

de particuliere werknemers en het stakingsrecht in Nederland

§ 1 - Inleiding

In hoofdstuk I hebben we geconstateerd, dat we in Nederland momenteel leven in het perspectief van de wettelijke toekenning van het stakingsrecht aan de particuliere werknemers en de wettelijke regeling daarvan.

Daar we het vraagstuk van de staking in de Nederlandse overheidsdienst vooral zullen bezien tegen de achtergrond en in het licht van dit perspectief, komt het gewenst voor in dit hoofdstuk nader aandacht te schenken aan de vraag hoe dit perspectief is (kunnen) ontstaan en hoe men zich de beperkte regeling van dit stakingsrecht voorstelt. Achtereenvolgens zullen we een paragraaf wijden aan het Panhonlibco-arrest van 15 januari 1960 van de hoge raad, aan de gedachten, ontwikkeld in het tijdvak, dat hierop volgde, en tenslotte aan het voorontwerp van wet, houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking, het zgn. voorontwerp-Samkalden, zoals dat in maart 1966 door de regering ter advies aan de sociaal-economische raad is toegezonden, in welke paragraaf we ook onze eigen opvatting zullen weergeven.

§ 2 - Het Panhonlibco-arrest

In de loop van 1958 kwam als gevolg van rechterlijke uitspraken, waarbij stakende arbeiders onder verbeurte van een dwangsom veroordeeld werden de arbeid te hervatten, de vraag naar de grenzen van de vrijheid tot staken in het middelpunt van de belangstelling te staan.

Nadat in 1958 door de presidenten van de Amsterdamse en 's-Gravenhaagse rechtbanken reeds uitspraken inzake staking en langzaam-aan-acties gedaan waren¹, ontstonden in november 1958 gerechtelijke

¹ Zie uitspraak president rechtbank Amsterdam van 27 maart 1958, N.J. 1958, nr. 254, en voor langzaam-aan-acties, uitspraak president rechtbank 's-Gravenhage van 18

procedures over stakingen in de havens van Amsterdam en Rotterdam, welke gericht waren tegen de zgn. goedkope vlaggen². De president van de rechtbank te Amsterdam achtte deze staking blijkens zijn beslissing van 29 november 1958³ onrechtmatig. De president van de rechtbank te Rotterdam besliste echter bij vonnis van 28 november 1958⁴, dat deze staking niet onrechtmatig was⁵. De tegenstrijdigheid van deze uitspraken is er de oorzaak van geweest, dat een van de zaken, en wel de laatstvermelde, via het Haags gerechtshof⁶ voor de hoge raad is gebracht.

In het voor de werkstaking zeer belangrijke arrest van 15 januari 1960⁷ overwoog de hoge raad o.m. het volgende: 'dat in dit geding aan de orde zijn de vragen, of bij een collectieve actie tot werkweigering – werkstaking of gedeeltelijke werkweigering –, ondernomen op het initiatief van een vakorganisatie, de werknemers, die daaraan deelnemen, zich tegenover hun werkgevers schuldig maken aan wanprestatie en die vakorganisatie een onrechtmatige daad pleegt; dat bij de beantwoording daarvan voorop moet worden gesteld, dat

augustus 1958, N.J. 1958, nr. 452 en uitspraak president rechtbank Amsterdam van 10 oktober 1958, N.J. 1958, nr. 545.

² H. Drion, De betekenis van het Panhonlibco-arrest voor het stakingsrecht, in *Stakingsrecht*, Deventer 1965, p. 20 vermeldt ten aanzien van het ontstaan van de procedures: 'In 1958 besloot de Internationale transportarbeidersfederatie (I.T.F.) om op internationale schaal een boycot-actie te organiseren tegen de zgn. Panhonlibco-schepen, d.w.z. schepen, die de vlag voeren van Panama, Honduras, Liberia of Costa Rica. De reden voor deze actie was, dat voor de Panhonlibco-schepen geen collectieve arbeidscontracten waren gesloten, en dat in het algemeen de wettelijke bescherming van de arbeidsvoorwaarden voor zeelieden op deze schepen zeer gering was. De Nederlandse bond van vervoerspersoneel, aangesloten bij de I.T.F., besloot het parool van de internationale organisatie te volgen en kondigde daarom een boycot-actie af voor de dagen 1-5 december 1958 met betrekking tot het lossen in Amsterdam en Rotterdam van schepen, die een Panhonlibco-vlag voerden.

³ N.J. 1958, nr. 8.

⁴ N.J. 1958, nr. 593.

⁵ Zie ook de memorie van toelichting, behorende bij het voorontwerp van wet, houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking, zitting 1965-1966, 8515, p. 4.

⁶ Hof 's-Gravenhage 17 april 1959, N.J. 1959, nr. 216.

⁷ N.J. 1960, nr. 84, met noot van L. E. H. Rutten, Sociaal-economische wetgeving 1960, p. 54; *Ars acqui* 1959/1960, p. 308 met noot van J. H. Beekhuis.

de omstandigheid, dat zulk een actie in collectief verband wordt ondernomen, niet wegneemt, dat voor de beoordeling daarvan naar burgerlijk recht zowel t.a.v. de vraag of de daaraan deelnemende werknemer wanprestatie pleegt als t.a.v. de vraag of de vakbond een onrechtmatige daad verrichtte, uitgangspunt moet blijven de arbeidsovereenkomst tussen den werkgever en den individuen werknemer, waarin de staking of de boycot ingrijpt, behoudens de mogelijkheid, dat een collectieve arbeidsovereenkomst op dit stuk een bijzondere regeling inhoudt;

dat dit uitgangspunt ten aanzien van eerstgenoemde vraag meebrengt, dat ook bij werkweigering in collectief verband in beginsel zal moeten gelden, dat de weigering van den werknemer om de arbeidsprestatie te verrichten, waartoe hij tegenover den werkgever op grond van de arbeidsovereenkomst is gehouden, een wanprestatie van dezen tegenover genen oplevert;

dat nochtans mogelijk is, dat de omstandigheden waaronder zulk een werkweigering plaats vindt, van dien aard zijn, dat naar de heersende rechtsovertuiging in redelijkheid van de werknemers niet kan worden gevergd den arbeid voort te zetten of bepaalde werkzaamheden te verrichten, en in zodanig geval van wanprestatie van de zijde van de werknemers niet kan worden gesproken;’.

Voor de beoordeling of deze uitzondering aanwezig is onderscheidt het arrest dan acties, die een doel beogen, hetwelk de verhouding tussen de betrokken werknemers en werkgevers betreft en acties, welke op een buiten die verhouding gelegen doel zijn gericht. Het arrest gaat slechts op de laatste soort acties verder in. Deze acht de hoge raad slechts dan rechtmatig, indien bij het doel ‘algemene belangen of zedelijke beginselen in zodanige mate zijn betrokken en met het oog daarop die actie zo dringend is geboden, dat tegenover die werknemers de doorbreking van het beginsel der contractuele gebondenheid daardoor kan worden gerechtvaardigd’.

Dit arrest van de hoge raad heeft nogal kritiek ontmoet.

De hoge raad oordeelt in geval van een staking zowel de vraag of de werknemers zich schuldig maken aan wanprestatie, als de vraag of de vakvereniging een onrechtmatige daad pleegt vanuit de individuele arbeidsovereenkomst van de betrokken werknemers. Door

deze benaderingswijze wordt het wezen van de georganiseerde werkstaking als te zijn een handelen, dat uitgaat van en gedragen wordt door de vakorganisatie, miskend⁸. Voor een staking is niet kenmerkend het optreden van de individuele arbeider, doch het gezamenlijk optreden van een aantal arbeiders, waarbij de leiding van de vakvereniging meestal het beslissende element vormt⁹.

Doordat bij een staking collectieve krachten optreden, vervult het individu in dat collectieve geheel een ondergeschikte rol en is zijn invloed van beperkte betekenis. De sociale werkelijkheid vertoont dus een ander beeld dan waarvan de hoge raad, door vanuit de individuele arbeidsovereenkomst te redeneren, uitgaat¹⁰.

Zolang nu de jurisprudentie, door de individuele arbeidsovereenkomst als uitgangspunt te nemen, het collectieve karakter, dat een staking eigen is, niet voldoende tot haar recht laat komen, zal het naar onze opvatting nodig zijn, dat in een aantal opzichten een aanpassing aan de sociale werkelijkheid plaatsvindt. Met name zal de juridische positie van de individuele werknemer meer in overeenstemming gebracht dienen te worden met de sociale werkelijkheid. In de huidige opvatting van de hoge raad levert staking voor de individuele werknemers in beginsel wanprestatie op met alle gevolgen van dien. Deze aanpassing zou kunnen geschieden door aan het weigeren van de werknemers om de bedongen arbeid te verrichten in geval van staking het wanprestatiekarakter te ontnemen of althans de consequenties, verbonden aan dit wanprestatiekarakter, weg te nemen. Dit is verantwoord, omdat de verantwoordelijkheid voor het niet arbeiden niet bij de individuele werknemer ligt.

Zulks zal tot gevolg hebben, dat ook met betrekking tot de juridische positie van de vakvereniging een aanpassing aan de sociale werkelijkheid plaatsvindt. In zijn arrest leidt de hoge raad de juridische positie van de vakvereniging, die tot een staking oproept, af uit de juridische positie van de individuele werknemer. De hoge raad construeert namelijk de onrechtmatigheid van de handeling van de collectiviteit

⁸ Brief van het overlegorgaan van N.V.V., K.A.B., C.N.V. van 29 januari 1960.

⁹ Memorie van toelichting genoemd onder 5, p. 5.

¹⁰ Zie ook Wettelijke regeling van de werkstaking, een in 1961 door het centrum voor staatkundige vorming uitgebracht rapport.

uit de wanprestatie van de individuele werknemer. Overwogen werd: 'dat toch indien een vakbond aanspoort tot een staking of een gedeeltelijke werkweigering ter wille van een doel, dat de niet-nakoming door de werknemers van hun contractuele verplichtingen tegen hun werkgever niet kan rechtvaardigen, deze zich door het maken van inbreuk op de contractuele rechten van den werkgever uit te lokken, aan een onrechtmatige daad tegenover dien werkgever schuldig maakt'.

Ook deze benadering lijkt ons niet in overeenstemming met de sociale werkelijkheid¹¹. Het optreden van een vakorganisatie moet primair op eigen merites worden beoordeeld als eigen daad van een collectiviteit¹². Terecht is in de memorie van toelichting bij het voorontwerp-Samkalden gesteld¹³ dat de functie van de vakvereniging vooral tot uiting komt in haar rol bij het tot stand brengen van een collectieve arbeidsovereenkomst. Het zijn de vakorganisaties, die daar aan de zijde van de werknemers als onderhandelingspartij optreden. Leiden die onderhandelingen niet tot overeenstemming, dan is het op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de vakorganisatie of zij tot staking zal overgaan. Het al of niet rechtmatig zijn van de handeling van de vakorganisatie moet dan ook op autonome gronden beoordeeld worden, en niet vanuit de juridische positie van de individuele werknemers.

¹¹ Er zij op gewezen dat niet iedereen de oproep van een vakvereniging tot staking als een onrechtmatige daad aanmerkt. In Het nieuwe burgerrechtelijke ontslagrecht, Alphen aan den Rijn 1954, p. 28 stelt M. G. Levenbach, dat het organiseren van een staking alleen dan een onrechtmatige daad geacht kan worden, wanneer 1. het een opzettelijke verijdeling van het opzettelijk doel der contractsverplichting van de arbeider is, 2. daardoor een contractueel verzekerde voorsprong tussen overigens gelijkwaardige concurrenten in zijn tegendeel wordt verkeerd, 3. het op heimelijke en slinkse wijze geschiedt. In de na het arrest van de hoge raad verschenen uitgave van Arbeidsovereenkomstenrecht, Alphen aan den Rijn 1961, p. 169 stelt W. C. L. van der Grunten, dat het opwekken tot staking naar de verkeersopvatting niet als ongeoorloofd kan worden aangemerkt op grond van de enkele omstandigheid, dat de staking wanprestatie oplevert. In drie gevallen acht hij opwekking tot staking wel onrechtmatig namelijk, 1. indien het doel der staking in strijd is met de rechtsorde, 2. indien een rechtsweg openstaat ter bereiking van het doel, 3. indien het stakingsdoel niet gelegen is op het terrein der arbeidsvoorwaarden.

¹² H. L. Bakels, De overheid als wetgever, in Stakingsrecht, Deventer 1966, p. 54.

¹³ P. 5.

Tenslotte is in het arrest van de hoge raad voor kritiek vatbaar dat de ruimte, die opengelaten wordt voor de rechtmatige staking, zeer vaag omschreven is. Deze ruimte wordt in het arrest aangegeven door de zin 'dat nochtans mogelijk is, dat de omstandigheden waaronder zulk een werkweigering plaatsvindt van dien aard zijn, dat naar de heersende rechtsovertuiging in redelijkheid van de werknemers niet kan worden gevergd de arbeid voort te zetten of bepaalde werkzaamheden te verrichten en in zodanig geval van wanprestatie van de zijde van de werknemers niet kan worden gesproken'. Een formule, die slechts weinig houvast biedt. Het zal niet gemakkelijk zijn concreet aan te geven, wanneer de omstandigheden van dien aard zijn, dat naar de heersende rechtsovertuiging in redelijkheid van de werknemers niet kan worden gevergd de arbeid voort te zetten of bepaalde werkzaamheden te verrichten. Bakels¹⁴ zegt ervan, dat hij medelijden heeft met de jurist, die op grond hiervan een vakorganisatie over de eventuele onrechtmatigheid van een voorgenomen staking moet adviseren.

§ 3 - De post-Panhonlibcotijd

Nadat reeds eerder naar aanleiding van de vonnissen in kort geding in 1958 een discussie in de literatuur over de grenzen van het stakingsrecht was ontstaan¹⁵, kreeg deze discussie door het arrest van de hoge raad een nieuwe, sterke impuls. Vele gedachten werden gelanceerd en vele voorstellen gedaan¹⁶.

¹⁴ P. 55.

¹⁵ Zie o.a. P. Borst, Vaagheden en inconsequenties in en om het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 476; N. E. H. van Esveld, Discussies over het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 767; W. C. L. van der Grinten, Noot in *Ars acqui* 1958/1959, p. 142; G. Hekkelman, Het kort geding tegen de vakbonden, De vakbeweging 1958, p. 380; G. Hekkelman, Het recht, de rechter en de werkstaking, De vakbeweging 1959, p. 4; G. Hekkelman, De werkstaking een geoorloofd middel in de strijd van de vakbeweging, De vakbeweging 1959, p. 56; L. Mannoury, De staking in de leer van de onrechtmatige daad, Sociaal maandblad arbeid 1958, p. 741; J. Mannoury, De staking naar Nederlands contractenrecht, Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 32; I. Samkalden, Behoort werkstaking in de Nederlandse rechtsorde praktisch mogelijk te zijn? Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 695; A. Spruit, Schijnwerpers op het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 336.

¹⁶ Zie o.a. H. L. Bakels, Enige juridische en maatschappelijke aspecten van de stakings-

Enerzijds zijn er de schrijvers, die van opvatting zijn, dat door het arrest van de hoge raad in voldoende mate ruimte is opengelaten voor de staking, anderzijds zijn er de auteurs, die de mening zijn toegedaan, dat het arrest de grenzen waarbinnen sprake kan zijn van een rechtmatige staking te vaag en te onzeker laat en die daarom voorstellen doen om te komen tot een nadere wettelijke regeling, terwijl een derde groep erkent, dat het arrest veel onzekers overlaat, doch niettemin van mening is, dat de verdere ontwikkeling van de jurisprudentie moet worden afgewacht, alvorens er sprake kan zijn van ingrijpen van de wetgever.

Inmiddels was reeds op 17 februari 1959, dus vóór het arrest van de hoge raad, een ambtelijk voorontwerp van wet inzake werkstaking ter advisering aangeboden aan een daartoe ingestelde werkgroep, die naast enige ambtelijke leden bestond uit de hoogleraren Van Esveld, De Gaay Fortman, Levenbach en Van der Ven. Deze werkgroep bracht op 17 augustus 1960, dus na het arrest van de hoge raad, advies uit¹⁷.

vrijheid, Nederlands juristenblad 1960, p. 623 en p. 645; H. L. Bakels, Enige kanttekeningen bij het advies van de vier hoogleraren inzake wettelijke regeling van de werkstaking, Nederlands juristenblad 1961, p. 417; P. Borst, Het recht tot staken, Evangelie en maatschappij 1960, p. 241; P. Borst, Wettelijke regeling van de werkstaking, Sociaal maandblad arbeid 1961, p. 541; H. Drion, Het stakingsrecht i.v.m. H.R. 15 januari 1960, N.J. 1960, nr. 84, Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 306; H. Drion, Discussies over de staking, Sociaal-economische wetgeving 1962, p. 226; N. E. H. van Esveld, De werkstaking in onze sociale verhoudingen, Haarlem 1962; S. Gerbrandy, Het Panhonienco-arrest van de hoge raad, Sociaal-economische wetgeving 1960, p. 135; H. J. Hommes, Het recht tot werkstaking en de vraag of een wettelijke regeling hiervan in ons rechtsbestel mogelijk is, Anti-revolutionaire staatkunde 1961, p. 225; C. van Nierop, Het recht tot staken, Evangelie en maatschappij 1960, p. 294; C. E. de Rooy, Consequenties in en om het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid 1962, p. 15; M. Ruppert, Vrijwillige arbitrage, Evangelie en maatschappij 1961, p. 17; C. A. Terwee-Van Hilten, De c.a.o. en het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid 1964, p. 55; P. Zonderland, Rechten en verplichtingen bij staking, Deventer 1964; Wettelijke regeling van de werkstaking, Rapport van het centrum voor staatkundige vorming 1961, Stakingsrecht, Rapport van de commissie stakingsrecht van de Partij van de arbeid 1966; Zie verder ook H. Drion, P. Borst, F. G. van der Gun, H. L. Bakels en N. E. H. van Esveld, in Stakingsrecht, Deventer 1965.

¹⁷ Advies van de werkgroep ingesteld door de minister van justitie a.i. op 17 februari 1959 inzake wettelijke regeling van de werkstaking, 's-Gravenhage 1961.

De werkgroep is met betrekking tot de vraag, of een wettelijke regeling van de werkstaking opportuun is, niet tot een eensluidend standpunt kunnen komen.

Van der Ven trok reeds, afgezien van het arrest van de hoge raad, de opportuniteit van een wettelijke regeling in twijfel. Van Esveld en De Gaay Fortman vonden in het arrest van de hoge raad reden om voorhands van zulk een regeling af te zien. Naar hun opvatting heeft het arrest de mogelijkheid geopend voor een rechtsontwikkeling op het gebied van de staking, die past bij het Nederlandse maatschappelijke bestel. Alleen Levenbach was van oordeel, dat door het arrest van de hoge raad de behoefte aan een wettelijke regeling niet vervallen is. Naar zijn opvatting is door het arrest niet duidelijk geworden welke categorieën van staking onder de clause van de hoge raad zouden vallen.

Over de gevolgen van het arrest van de hoge raad en over het advies van de vier hoogleraren is door de regering overleg gevoerd met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Dit overleg leidde er toe, dat de stichting van de arbeid in de gelegenheid werd gesteld over het vraagstuk van de staking een advies uit te brengen. Het advies van de stichting, dat in november 1964 werd uitgebracht, gaf blijk van een verdeeld standpunt. Het werkgeversdeel van de stichting achtte na het arrest van de hoge raad een wettelijke regeling niet nodig, het werknemersdeel daarentegen drong aan op een wettelijke regeling¹⁸. Nadat door de toenmalige regering in de regeringsverklaring van 26 april 1965 was medegedeeld, dat de regering zich voorstelde na bestudering van het advies van de stichting van de arbeid spoedig haar standpunt te bepalen ten aanzien van een wettelijke regeling van het stakingsrecht, kwam deze regering in 1966 dan tot de conclusie dat het wenselijk was enkele wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking vast te stellen. In maart 1966 werd door de regering een voorontwerp van wet houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking, vergezeld van een memorie van toelichting, aan de sociaal-economische raad ten advies aangeboden.

¹⁸ Zie het advies, zoals dat als bijlage bij de memorie van toelichting, genoemd onder 5, is gevoegd.

§ 4 - Het voorontwerp Samkalden

Het voorontwerp van wet houdt de navolgende wijzigingen van het burgerlijk wetboek in:

A. Na artikel 1639a wordt een nieuw artikel 1639a-bis ingevoegd, luidende: 'De verplichting van de arbeider om de bedongen arbeid te verrichten is geschorst, indien hij deelneemt aan een werkstaking, waarvan de leiding berust bij een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging van arbeiders. De schorsing eindigt nadat het optreden van de vakvereniging door de rechter onrechtmatig is verklaard.

Indien de arbeider deelneemt aan een werkstaking, waarvan de leiding niet berust bij een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging van arbeiders, is de rechtsvordering tot nakoming van de verplichtingen van de arbeider uit de arbeidsovereenkomst onder bepaling van een dwangsom of van gijzeling niet toegelaten. De in de vorige zin bedoelde werkstaking is in elk geval onrechtmatig, wanneer zij ten doel heeft de werkgever te bewegen tot gedragingen, welke in strijd zijn met hem bindende bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst of wanneer zij in strijd is met de wet.

De aansprakelijkheid van de arbeider voor de schade veroorzaakt door zijn deelnemen aan een werkstaking, is beperkt tot ten hoogste het bedrag van de in artikel 1639r bedoelde schadeloosstelling'.

B. Na artikel 1639n wordt een nieuw artikel 1639n-bis ingevoegd, luidende:

'Indien de arbeider deelneemt aan een werkstaking, is de werkgever bevoegd de dienstbetrekking zonder opzegging of zonder inachtneming van de voor opzegging geldende bepalingen te doen eindigen. Bij een zodanige beëindiging zijn artikel 1639s en 1639t niet van toepassing'.

C. Tevens wordt in het voorontwerp van wet voorgesteld artikel 22 van de wet op de collectieve arbeidsovereenkomst te wijzigen in: 'Een vakvereniging, welke een werkstaking uitroept of zich daarachter stelt, handelt onrechtmatig, indien de werkstaking in strijd is met de verplichtingen van de vakvereniging uit hoofde van een collectieve arbeidsovereenkomst of indien zij in strijd is met de wet. Overigens handelt de vakvereniging alleen onrechtmatig, indien zij

kennelijk in strijd handelt met de normen, welke gelden in het verkeer tussen werkgevers en vakverenigingen van arbeiders'

D. Tenslotte wordt in het voorontwerp van wet voorgesteld aan artikel 12, eerste lid van het buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen 1945 toe te voegen: 'Wanneer deze regeling op een bepaalde bedrijfstak, op een bepaalde onderneming of op een bepaald beroep betrekking heeft, geldt zij voor een tijdvak van ten hoogste twee jaren'.

Eigen opvatting

Hoe luidt nu onze opvatting ten aanzien van dit voorontwerp¹⁹?

1. De Nederlandse rechtsorde ruimt voor de organisaties van werkgevers en werknemers een belangrijke plaats in. Zij laat de vaststelling van de wederzijdse rechten en verplichtingen via de weg van onderhandelingen aan deze organisaties over. Voor het op reële basis voeren van onderhandelingen is het noodzakelijk dat partijen elkaars voorstellen kunnen afwijzen. Zoals in de toelichting²⁰ wordt opgemerkt zou, wanneer geen overeenstemming kan worden bereikt, de positie van de vakvereniging zeer zwak zijn, indien zij deze situatie zonder meer zou moeten aanvaarden. Staken kan daarom noodzakelijk zijn om aan de vrijheid van onderhandelen inhoud te geven. Vrijheid van onderhandelen impliceert immers de vrijheid om 'ja' of 'neen' te zeggen tegen de wederpartij²¹. Wanneer de rechtsorde

¹⁹ De eerste commentaren op het voorontwerp zijn te vinden in Sociaal maandblad arbeid 1966, nr. 6, achtereenvolgens van de hand van G. Hekkelman, Wetgever en werkstaking, p. 379, W. F. de Gaay Fortman, Kan met het voorontwerp-Samkalden betreffende de werkstaking worden volstaan?, p. 384, W. H. Arians, Werkstaking, p. 388, G. Cohen Tervaert, Enige opmerkingen over het voorontwerp van wet met betrekking tot de werkstaking, p. 393 en N. E. H. van Esveld, Stakingsrecht en loonpolitiek, p. 397. Zie in dit verband ook H. L. Bakels, De wetgever en de werkstaking, De naamloze vennootschap 1967, p. 56.

²⁰ P. 5.

²¹ Rapport van de commissie stakingsrecht van de Partij van de arbeid 1966, p. 20. In gelijke zin Drion, Van der Gun, Bakels, in Stakingsrecht, resp. p. 17, p. 45 en p. 56. Zie overigens voor een ontleding van het onderhandelingsproces F. J. H. M. van der Ven, Het collectief proces van arbeidsvoorwaardenvorming, Hedendaags arbeidsrecht, opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach, ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en ordeningsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p. 331.

de vaststelling van de wederzijdse rechten en verplichtingen aan de organisaties van betrokkenen overlaat, via de weg van onderhandelingen, waarbij staken noodzakelijk kan zijn, zal diezelfde rechtsorde de vakverenigingen ook de gelegenheid moeten bieden *rechtmatig* tot staking op te roepen. Dit zal alleen gerealiseerd worden wanneer, zoals het voorontwerp voorstelt, niet meer vanuit de individuele arbeidsverhouding geredeneerd wordt en derhalve de stakingsoproep van de vakorganisaties niet meer wegens het uitlokken van wanprestaties als onrechtmatig wordt beschouwd.

De werkstaking behoort echter een ultimum remedium, een uiterst middel te zijn. Dit wil zeggen, dat de staking pas in aanmerking mag komen, indien alle vreedzame middelen om tot een bevredigende oplossing te komen zijn uitgeput. Dat betekent, dat er pas sprake van staking kan zijn, nadat serieus is onderhandeld en nadat ernstig geprobeerd is het geschil door bemiddeling te beslechten.

Deze bemiddeling zou dienen te worden ingeroepen telkens als een der partijen dit verzoekt. Het weigeren van de vakvereniging op een aanbod van de werkgever, om het conflict aan bemiddeling te onderwerpen, in te gaan, geeft de daarop volgende staking al een onrechtmatige tint.

Anders is dit gesteld met arbitrage. Het wezen van de arbitrage is gelegen in het bindende karakter van de uitspraak. Zij treedt daardoor in de plaats van de staking, in tegenstelling met de bemiddeling, die nooit in de plaats van de staking treedt. Voor arbitrage kan slechts plaats zijn, wanneer beide partijen deze wensen te aanvaarden en ook de bereidheid hebben zich bij het resultaat ervan neer te leggen. Niet-vrijwillige arbitrage ondergraaft het overleg en zal een bron van wrok vormen met alle mogelijkheden, die daarvan bij volgende onderhandelingen het gevolg zullen zijn. Naar onze mening kan dan ook niet, zoals bij bemiddeling, aan het weigeren van de vakvereniging van een aangeboden arbitrage (of aan het eventueel nalaten van een aanbod daartoe) zonder meer het gevolg verbonden worden dat een daarop volgende staking onrechtmatig is²². Daarbij

²² Zo is door M. Ruppert, Nederlandse vakbeweging deel II, Haarlem 1953, p. 24 gesteld, dat een staking eerst geoorloofd is, indien een aanbod tot behoorlijke arbitrage

komt nog, dat het niet denkbeeldig zou zijn, dat een dergelijk aanbod tot arbitrage een routinereactie op elke aanzegging tot staking zou gaan vormen, waardoor de vrijheid van onderhandelen zou kunnen worden geëlimineerd²³. Of in een bepaald geval een aanbod de zaak aan arbitrage te onderwerpen de daaropvolgende staking onrechtmatig maakt, zal van de omstandigheden af moeten hangen. Er zijn zeker wel omstandigheden denkbaar, waarin het afwijzen van een aanbod tot arbitrage de onrechtmatigheid van de daaropvolgende staking tot gevolg heeft.

2. Het uitgangspunt van het voorontwerp, dat een staking beoordeeld moet worden naar het optreden van de vakvereniging, moet als consequentie hebben dat de individuele werknemer niet meer tot naleving van zijn arbeidsverplichting c.q. tot betaling van schadevergoeding aangesproken zal kunnen worden²⁴. Dit kan gebeuren door aan het weigeren van de werknemers om de bedongen arbeid te verrichten het wanprestatiekenmerk, of althans de consequenties verbonden aan dit wanprestatiekenmerk te ontnemen. Het voorontwerp nu ontnemt aan de individuele werkweigering het kenmerk van wanprestatie door te bepalen, dat de verplichting van de arbeider om de bedongen arbeid te verrichten geschorst is, indien hij deelneemt aan een werkstaking, waarvan de leiding berust bij een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging van arbeiders.

Het kan ook anders en wel, zoals door een meerderheid van de commissie in het rapport van het centrum voor staatkundige vorming is voorgesteld. Deze meerderheid wil de arbeidsverplichting niet schorsen, maar wenst een wetsbepaling, welke inhoudt dat, zolang de staking niet is veroordeeld, tegen de individuele werknemer geen rechtsmaatregelen genomen kunnen worden²⁵. Dit betekent dat bij

door de andere partij is afgewezen. Deze formule-Ruppert is aanvaard door het convent der christelijk-sociale organisaties. Zie hiervoor het in 1964 gepubliceerde rapport inzake arbitrage in arbeidsgeschillen van dit convent.

²³ Zie het in noot 18 genoemde rapport, p. 25.

²⁴ Vlg. p. 20.

²⁵ Voorgesteld is daartoe art. 1639 B.W. met de drie volgende leden uit te breiden lid 2: Tijdens een werkstaking, georganiseerd door een Nederlandse rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging van arbeiders, heeft de werkgever geen vorderingsrecht tot nakoming tegen de daaraan deelnemende arbeiders.

deelneming aan een staking geen actie tot nakoming kan worden ingesteld; dat deelneming aan staking geen dringende reden vormt tot het geven van ontslag op staande voet; dat dus op grond van deelneming aan een dergelijke staking geen ontbinding van de arbeidsovereenkomst bij de kantonrechter gevraagd kan worden (tenzij op grond van een verandering in de omstandigheden); dat geen ontbinding ex artikel 1302 B.W. gevorderd kan worden en deelneming aan staking geen aanleiding geeft tot contractuele schadevergoeding. In dit voorstel worden dus de consequenties verbonden aan het wanprestatiekarakter weggenomen.

Zowel in het voorontwerp als in het rapport van het centrum voor staatkundige vorming wordt dus gestreefd naar loskoppeling van het wanprestatie-element. Het rapport legaliseert, zulks in tegenstelling met het voorontwerp, de individuele werkweigering echter niet.

In feite maakt het niet zo veel uit of het systeem van het voorontwerp gevolgd wordt dan wel het systeem zoals voorgesteld in het rapport van het centrum voor staatkundige vorming. Het verschil is alleen dit, dat het voorontwerp de individuele werknemer a priori reeds niet verantwoordelijk stelt voor het niet verrichten van de bedongen arbeid, doch deze verantwoordelijkheid laat ontstaan, als de vakorganisatie is veroordeeld, terwijl het door het centrum voor staatkundige vorming voorgestelde systeem in het midden laat of de individuele werknemer wanprestatie pleegt, maar stelt dat dit wel zal blijken, wanneer het proces tegen de vakorganisatie is beëindigd. In beide gevallen echter kan totdat de rechter met betrekking tot de

lid 3 Het enkele feit van deelneming aan een werkstaking, als in het voorgaande lid bedoeld, geeft de werkgever geen vorderingsrecht tot ontbinding, al dan niet met schadevergoeding, noch ook tot schadevergoeding; het wordt niet beschouwd als een dringende reden in de zin van art. 1639 p. 444.

lid 4 Het bepaalde in de twee voorgaande leden is niet van toepassing bij deelneming aan een werkstaking, die bij een rechterlijke uitspraak onrechtmatig is geoordeeld of waaraan deelneming of steunverlening is verboden.

De minderheid wil volstaan met een artikel 1639, lid 2, luidende: 'Een vordering tot nakoming van de arbeidsovereenkomst, ingesteld tegen de arbeider, die deelneemt aan een werkstaking, georganiseerd door een Nederlandse, rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging van arbeiders, kan niet worden ontvangen, zolang de organisatie van de staking door deze vereniging niet in rechte onrechtmatig is geoordeeld'.

vakorganisatie gesproken heeft, de individuele werknemer niet worden aangesproken.

Wat de juridische positie van de individuele werknemer betreft, rest ons nog een opmerking ten aanzien van het voorontwerp.

In het voorontwerp is bepaald dat, indien de arbeider deelneemt aan een werkstaking, de werkgever bevoegd is de dienstbetrekking zonder opzegging of zonder inachtneming van de voor opzegging geldende bepalingen te doen eindigen. Deze bepaling nu komt ons, zeker waar het de door een vakvereniging geleide staking betreft, onjuist voor. Hiervoor zagen we reeds, dat bij een staking collectieve krachten optreden en dat het individu in dit collectieve geheel slechts een ondergeschikte rol speelt. De individuele werknemer kan zich aan het gegeven stakingsparool praktisch niet onttrekken; dat er geen arbeid verricht wordt kan hem persoonlijk niet op de eerste plaats worden aangerekend²⁶. Om die reden wordt in het voorontwerp zijn arbeidsverplichting ook geschorst. Het is dan ook onlogisch en onjuist, dat ditzelfde voorontwerp de mogelijkheid tot ontslag voor de individuele werknemer voorstelt. Voor zulk een ontslag, dat de werknemer dus individueel treft, ontbreekt iedere grond²⁷. Er zij ook op gewezen, dat men het in het buitenland als een van de belangrijkste aspecten van het stakingsrecht ziet, dat een werknemer tijdens de staking niet ontslagen mag worden²⁸.

Overigens zal zulk een ontslagbepaling in de praktijk ook weinig effect sorteren. Immers, evenals voorheen, zullen de vakorganisaties als een van de voorwaarden voor de beëindiging van de staking de eis blijven stellen, dat de als gevolg van de staking eventueel ontslagen werknemers weer in dienst genomen worden.

3. Volgens het voorontwerp moet het al of niet rechtmatig zijn van de georganiseerde werkstaking beoordeeld worden naar het optreden

²⁶ Zie ook rapport centrum staatkundige vorming, p. 12.

²⁷ Van der Grinten, Arbeidsovereenkomst, p. 167 acht het de opvatting van het maatschappelijk verkeer, dat de werkgever in het algemeen niet het recht heeft de stakende arbeiders te ontslaan.

²⁸ Drion, De betekenis van het Panhonlibco-arrest voor het stakingsrecht, p. 25.

van de vakvereniging en niet naar dat van de individuele arbeider, die aan de werkstaking deelneemt²⁹. Een uitgangspunt dat wij, zoals we hiervoor al hebben laten blijken, gaarne onderschrijven.

De vraag rijst echter naar welke normen het optreden van de vakvereniging beoordeeld moet worden. Volgens het voorontwerp handelt een vakvereniging, welke een werkstaking uitroept of zich daarachter stelt, onrechtmatig, indien de werkstaking in strijd is met de verplichtingen van de vakvereniging uit hoofde van een collectieve arbeidsovereenkomst, of indien zij in strijd is met de wet, of indien de vakvereniging kennelijk in strijd handelt met normen, welke gelden in het verkeer tussen werkgevers en vakverenigingen van arbeiders. In de memorie van toelichting wordt verder dan nog gesteld³⁰: '... Wat nu het optreden van de vakvereniging betreft gelden in de organisatorische verhoudingen bepaalde normen, die zij bij haar optreden tegenover de werkgevers en de organisaties van werkgevers in acht behoort te nemen. Het lijdt geen twijfel, dat het optreden van de organisaties getoetst kan worden aan artikel 1401 van het burgerlijk wetboek. Met name zal dan van belang zijn een toetsing aan de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer jegens derden betaamt. Ten einde evenwel afstand te nemen van de beoordeling van een werkstaking uit het gezichtspunt van de individuele arbeidsovereenkomst, achten de ondergetekenden het wenselijk in het verband met de werkstaking uitdrukkelijk te verwijzen naar de normen, welke gelden tussen organisaties van werkgevers en vakverenigingen van arbeiders... De wetgever kan niet precies regelen wat de inhoud van die normen is. Zij kunnen trouwens aan ontwikkeling onderhevig zijn. Wat in dit verband de werkstaking aangaat, kan in het algemeen onderscheiden worden tussen datgene, wat op de procedure bij het uitroepen van een werkstaking betrekking heeft en datgene, wat het doel van de werkstaking raakt'. Wat betreft de procedure, wordt dan gesteld, dat staking slechts in aanmerking mag komen, nadat serieuze onderhandelingen zijn gevoerd en een aanzeggingstermijn in acht is genomen. In hoeverre een

²⁹ In gelijke zin het rapport centrum staatkundige vorming, p. 17.

³⁰ P. 5 en p. 6.

aanbod van een der partijen, de zaak aan arbitrage of bemiddeling te onderwerpen, in aanmerking behoort te worden genomen hangt, volgens de memorie van toelichting, van de omstandigheden af. Wat het doel van de werkstaking betreft, wordt verlangd, dat er geen kennelijke onevenredigheid mag bestaan tussen de doeleinden van de staking en de gevolgen van het toepassen van het stakingsmiddel. 'Wanneer zodanige kennelijke onevenredigheid zich niet voordoet, betekent de erkenning van het stakingsrecht, dat de rechter zich van een beoordeling van de stakingseisen moet onthouden'.

De introductie in het voorontwerp Samkalden van 'de normen, welke gelden in het verkeer tussen werkgevers en vakverenigingen van arbeiders' heeft tot nogal heftige kritiek aanleiding gegeven.

Van Esveld⁸¹ heeft aangevoerd, dat deze normen niet bestaan of althans niet vastliggen, ten bewijze waarvan hij als voorbeelden noemt de kwestie georganiseerden-ongeorganiseerden, winstdeling, vermogensaanwasdeling en de vele mogelijkheden om de arbeidsvoorwaarden nog verder te verbeteren. Ongetwijfeld heeft Van Esveld gelijk, voorzover deze normen betrekking hebben op het doel van de werkstaking. Inderdaad bestaan deze normen niet en kunnen ze naar onze opvatting ook niet wel door de rechter gevonden worden, omdat het hier belangengeschillen betreft en geen rechtsgeschillen. Het voorontwerp pretendeert trouwens ook niet, dat deze normen voorzover ze op het doel van de werkstaking betrekking hebben wel bestaan of door de rechter gevonden kunnen worden. Duidelijk wordt in de memorie van toelichting gesteld, dat de wet geen regeling kan treffen over de vraag of de doeleinden van de staking uit sociaal en economisch oogpunt gerechtvaardigd zijn en dat aan de rechter ook niet kan worden opgedragen daarover een beslissing te geven, omdat rechtsnormen hiervoor niet zijn aan te geven. Geëist wordt alleen – en terecht –, dat er geen kennelijke onevenredigheid mag bestaan tussen de doeleinden van de staking en de gevolgen van het toepassen van het stakingsmiddel.

De hiervoor bedoelde normen bestaan echter wel of kunnen althans door de rechter gevonden worden, voorzover deze normen betrekking

⁸¹ Stakingsrecht en loonpolitiek, p. 402.

hebben op de procedure bij het uitroepen van een werkstaking. De memorie van toelichting wijst in dit verband o.a. op de eis, dat serieuze onderhandelingen zijn gevoerd en de eis dat een aanzeggings-termijn in acht is genomen.

Sluiten deze normen, zoals Cohen Tervaert³² vreest, een toetsing aan artikel 1401 B.W. en met name dan aan de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer jegens derden betaamt, uit? Dit is zeker niet het geval, de toelichting bij het voorontwerp stelt dit trouwens ook. In feite zijn de normen van het voorontwerp, dunkt ons, een nadere uitwerking in geval van staking, van de algemene norm van artikel 1401 B.W. De rechter zal dus het optreden van de vakvereniging aan de zorgvuldigheidsnorm kunnen toetsen³³, zij het dan dat deze toetsing anders dan bij artikel 1401 B.W. een marginaal karakter zal dienen te hebben, omdat praktisch iedere staking nu eenmaal schade veroorzaakt.

De eis van het voorontwerp, dat kennelijke strijd met de normen nodig is, wil de vakvereniging onrechtmatig handelen, lijkt ons niet juist. Waar het de normen met betrekking tot de procedure betreft, valt echt niet in te zien waarom pas kennelijke (dus verregaande) en niet normale strijd het optreden van de vakvereniging onrechtmatig doet zijn, terwijl, waar het het doel van de staking betreft, de term "kennelijk" overbodig geacht moet worden, omdat de norm zelf, nl. geen kennelijke onevenredigheid tussen doel van de staking en de gevolgen van de toepassing ervan, reeds deze term bevat.

4. Het voorontwerp maakt een scheiding tussen stakingen, geleid door vakverenigingen, en andere, de zgn wilde stakingen. Zoals we hiervoor gezien hebben, wordt voor de arbeider, die deelneemt aan een staking, waarvan de leiding bij een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging berust, de verplichting de bedongen arbeid

³² P 396

³³ Bakels, De overheid als wetgever, p 60, acht deze toetsing bezwaarlijk omdat zij de rechter z1 alle mogelijkheid biedt om nieuwe barrières op te werpen

te verrichten geschorst. Het wanprestatiekarakter wordt aan de werkweigeren ontnomen. Anders ligt dit bij een wilde staking. In het voorontwerp wordt het deelnemen aan een staking, waarvan de leiding niet bij een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging berust, in beginsel als wanprestatie van de individuele arbeider beschouwd. Ter beoordeling van de vraag of de wilde staking in bepaalde gevallen rechtmatig is, kan – aldus de memorie van toelichting bij het voorontwerp³⁴ – het criterium, dat de hoge raad in zijn arrest van 15 januari 1960 heeft gegeven, blijven gelden. De wilde staking zal dus rechtmatig zijn, wanneer de omstandigheden, waaronder de werkweigeren plaatsvindt, van dien aard zijn, dat naar de heersende rechtsovertuiging in redelijkheid van de werknemers niet kan worden gevergd de arbeid voort te zetten of bepaalde werkzaamheden te verrichten.

Wat de rechtsmaatregelen betreft, welke tegen de deelnemers aan een (onrechtmatige) wilde staking getroffen kunnen worden, bepaalt het voorontwerp dan nog, dat de rechtsvordering tot nakoming van de verplichtingen van de arbeider uit de arbeidsovereenkomst onder bepaling van een dwangsom of gijzeling niet is toegelaten en dat de aansprakelijkheid van de arbeider veroorzaakt door zijn deelnemen aan een werkstaking beperkt is tot ten hoogste het bedrag van de in artikel 1639r bedoelde schadeloosstelling.

Het in het voorontwerp gemaakte, hiervoor aangegeven onderscheid, is voorwerp van kritiek geweest³⁵. Het belangrijkste ingebrachte bezwaar is gelegen in het volgende. Het voorontwerp beoogt hoofdzakelijk in geval van staking de ongewenste gevolgen voor de individuele werknemers weg te nemen; ongewenste gevolgen, omdat bij een staking collectieve krachten optreden en het individu in dit collectieve geheel slechts een zeer ondergeschikte rol vervult. Zowel bij een vakvereniging als bij een niet door een vakvereniging ge-

³⁴ P. 7.

³⁵ Zie o.a. De Gaay Fortman, p. 385.

Ook in het advies van de werkgroep inzake wettelijke regeling van de werkstaking van 1960 waren van de vier niet-ambtelijke leden, drie tegen een onderscheid tussen een door een vakvereniging geleide staking en een wilde staking.

organiseerde staking treden nu deze collectieve krachten op. Het wordt daarom niet juist geacht, dat in het ene geval wel de ongewenste gevolgen voor de individuele werknemers worden weggenomen en in het andere geval niet. Voor iedere staking, of die nu door een vakvereniging georganiseerd is of een wilde staking is, dienen in deze opvatting de ongewenste gevolgen voor de individuele werknemers te worden weggenomen.

Al is het bezwaar zeker niet onjuist te noemen, toch lijkt ons het in het voorontwerp gemaakte onderscheid wel te verdedigen. Het zijn de vakverenigingen, die met de werkgevers of de verenigingen van werkgevers onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden van de werknemers, en zulks dan niet alleen over de arbeidsvoorwaarden van de bij hen aangesloten werknemers, maar ook over de arbeidsvoorwaarden van de niet-georganiseerde werknemers. De belangrijkste functie nu van de staking is, zoals we gezien hebben, die van troef in handen van de vakorganisaties bij het onderhandelen. Of, zoals Bakels⁸⁶ het uitdrukt, de mogelijkheid van werkstaking is in de eerste plaats noodzakelijk om in het georganiseerd overleg, dat bij de regeling op het terrein van de arbeidsverhoudingen zo'n belangrijke plaats inneemt, een redelijk machtsevenwicht tussen de georganiseerde groepen te verzekeren. Wanneer men dan ook, zoals het voorontwerp doet, beoogt te komen tot een, zij het beperkte, wettelijke regeling van deze werkstaking, dan zal deze wettelijke regeling allereerst de staking dienen te erkennen als actiemiddel van de vakorganisatie bij het collectief overleg met de werkgevers, met hieraan verbonden de consequentie, dat de arbeidsverplichting van de individuele werknemers wordt geschorst.

Een gelijke erkenning van de niet door de vakvereniging geleide staking zou de werkgever echter te kort doen. Bij een door (een rechtspersoonlijkheid bezittende) vakvereniging uitgeroepen staking kan de werkgever de vakvereniging, die de staking heeft uitgeroepen in rechte aanspreken. Bij een wilde staking echter kan de werkgever geen organisatie of andere collectiviteit aanspreken. Daarom noopt zoals ook in het rapport van het centrum voor staatkundige vorming⁸⁷

⁸⁶ Enige kanttekeningen, p. 422.

⁸⁷ P. 11.

is gesteld, alleen reeds de praktische consequentie, dat er bij een wilde staking geen collectiviteit is, die men in rechte kan aanspreken, tot de conclusie, dat bij een wilde staking de betrokken werknemers verantwoordelijk gesteld moeten kunnen worden voor het niet-verrichten van arbeid, en dat dus hun arbeidsverplichting niet, zoals bij een door een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging georganiseerde staking, geschorst dient te worden.

Dit lijkt ons een kwestie van billijkheid tegenover de werkgever, waaraan nog toegevoegd kan worden, dat de werkgever die met de vakverenigingen onderhandelt over de arbeidsvoorwaarden van alle werknemers, ook van de niet-georganiseerden, toch redelijkerwijze mag verlangen, dat hij niet lastig gevallen wordt door acties van anderen dan de vakorganisaties, waarmee hij overleg pleegt en, wanneer dit toch het geval is, deze acties dan in ieder geval niet op gelijke lijn worden gesteld. Overigens kan men met de commissie van het centrum voor staatkundige vorming³⁸ stellen, dat de praktische problemen bij de wilde staking van geringer belang zijn. Wilde stakingen zullen meestal slechts kort van duur zijn, omdat de stakende werknemers de steun missen van een vakbeweging, die de nodige uitkeringen verschaft.

Is dit onderscheid tussen een door een vakvereniging geleide staking en een wilde staking nu onbillijk voor de deelnemers aan een wilde staking? Wordt de vakvereniging hiermede een bevoorrechte positie gegeven?

Zoals Gerbrandy³⁹ heeft opgemerkt, is het Nederlands arbeidsrecht zich gaan ontwikkelen door en met de vakorganisaties. Zij zijn een rol gaan spelen als strijd- en stakingsorganisatie, ook als organisatie van overleg en arbeidsvrede. De arbeider zelf is als individuele contractspartij een steeds bescheidener plaats gaan innemen⁴⁰. Het zou dan ook onzinnig zijn, dit in rechte te miskennen. De Nederlandse wet doet dit ook niet. Zo is in de wet op de collectieve arbeidsovereenkomst de functie van de vakverenigingen ook in rechte erkend.

³⁸ T.a.p.

³⁹ Het Panhonlibco-arrest, p. 139.

⁴⁰ Zie ook Van der Ven, Het collectief proces van arbeidsvoorwaardenvorming, p. 331.

Wanneer nu ook het voorontwerp met betrekking tot de staking, die toch op de eerste plaats gezien moet worden als een actiemiddel van de vakvereniging, een onderscheid maakt tussen een door een vakvereniging geleide staking en een wilde staking, sluit het hierbij aan bij de maatschappelijke werkelijkheid en kan derhalve in redelijkheid ook niet gesteld worden, dat hiermede aan de vakvereniging een bevoorrechte positie wordt verleend.

5. De vraag zou gesteld kunnen worden of in het voorontwerp niet een plaats moet worden ingeruimd voor de in hoofdstuk 2 genoemde andere uitingsvormen van het arbeidsconflict nl. de langzaam-aan-actie en de stiptheidsactie. Naar onze opvatting heeft het voorontwerp deze uitingsvormen van het arbeidsconflict terecht buiten beschouwing gelaten. Deze acties worden vrij algemeen veroordeeld⁴¹, omdat hier sprake is van schending van het beginsel, dat overeenkomsten – ook de arbeidsovereenkomst – te goeder trouw moeten worden uitgevoerd. Het zijn onfaire middelen, omdat zij de werkgever schade berokkenen, terwijl de werknemers – zulks in tegenstelling met de staking – toch hun aanspraken op uitbetaling van het loon (willen) behouden.

⁴¹ Van der Grinten, p. 171 zegt ervan: 'De langzaam-aan-actie is een maatschappelijk veel bedenkelijker strijdmiddel dan de staking. Men kan zeggen, dat het een oneerlijk middel is. De arbeider verricht wel enige arbeidsprestatie, doch niet de prestatie, die van hem handelende als goed arbeider mag worden verwacht. Het meest bedenkelijk is uiteraard zulk een actie, indien zij is gericht op de desorganisatie van het bedrijf van de werkgever'. Op p. 172 wordt dan gesteld: 'Met de langzaam-aan-actie staat op één lijn het zgn. modelwerken. Ook dit is er op gericht welbewust een onredelijke arbeidsprestatie te verrichten.'

W. F. De Gaay Fortman, Verslag van het provinciaal Utrechts genootschap van kunsten en wetenschappen, vergadering van de sectie van rechtsgeleerdheid en staatswetenschappen op 18 mei 1960, Utrecht 1961, p. 48 en p. 49 vergelijkt de langzaam-aan-actie met de guerrilla, terwijl A. Spruit, Stakingsrecht in het kader van de arbeidsovereenkomst, Groningen 1955 (diss.) p. 1 stelt, dat de langzaam-aan-actie bij voorbaat verkeert in de sfeer van de onrechtmatige daad. Anders Van Esveld, De werkstaking in onze sociale verhoudingen, p. 16, die stelt, dat de volledige werkstaking en de onvolledige uitoefening beide schendingen zijn van de afspraak om het bedongen werk te verrichten en het van de omstandigheden afhangt, welke vorm pardon-nabel of het meest te veroordelen is.

6. Tenslotte rijst nog de vraag of het voorontwerp Samkalden ook betrekking heeft op degenen, die op arbeidscontract in overheidsdienst zijn. Ons lijkt dit, zolang niet elders, bijv. in het arbeids-overeenkomstenbesluit, anders is bepaald, zeer zeker het geval te zijn. Overigens zijn er geen voldoende zwaarwichtige redenen om voor de arbeidscontractanten een stakingsverbod in het arbeidsovereenkomstenbesluit op te nemen. Wanneer de overheid in een bepaald geval kiest voor een privaatrechtelijk arbeidscontract, wanneer zij dus de normale werkgevers-werknemersverhouding verkiest, zal zij ook alle consequenties hiervan, inclusief het stakingsrecht, moeten aanvaarden.

de ambtenarenstaking in andere landen

§ 1 - Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we aandacht schenken aan de situatie met betrekking tot de staking van ambtenaren in een aantal landen buiten Nederland.

Op de situatie in de landen, die met Nederland thans deel uitmaken van het Europa van de zes, zullen we uitvoerig ingaan. Aan elk van de landen wordt een paragraaf gewijd.

In paragraaf 6 wordt dan, meer in vogelvlucht, gezien of en zo ja, hoe de ambtenarenstaking is geregeld in Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Groot-Brittannië, Ierland, Oostenrijk, Zwitserland, de Verenigde Staten en Canada.

Het onderzoek in de landen buiten Nederland is in principe beperkt tot ambtenaren d.w.z. de personen, die tot de overheid in een publiekrechtelijk statutair dienstverband staan, met uitzondering van de landen natuurlijk, waar men zulk een dienstverband niet (meer) kent. Soms is echter in de tekst of in een noot ook aandacht geschonken aan de positie van de arbeidscontractanten in overheidsdienst. Hierbij is echter niet gestreefd naar volledigheid.

§ 2 - Frankrijk

De Franse grondwet van 27 oktober 1946 bepaalt in de preambule, dat 'le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent'. Deze preambule geldt ook nog ten tijde van de huidige Ve republiek. In de preambule van de grondwet van 4 oktober 1958 wordt namelijk gesteld: 'Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946'.

Omtrent de juridische waarde van de preambule bestaat verschil van opvatting. Enerzijds worden er enkel richtlijnen voor de wetgever in

gezien¹, anderzijds wordt ze van positiefrechtelijke betekenis geacht². In zijn conclusions inzake het arrest Dehaene nam de commissaire du gouvernement meer een tussenstandpunt³ in, een standpunt dat, naar men aanneemt, in het arrest Dehaene door de conseil d'état is overgenomen⁴. Waline is van mening dat, waar de bepalingen van de preambule met voldoende nauwkeurigheid worden geformuleerd, zij een positiefrechtelijke betekenis hebben. Daar waar zulks niet het geval is, zou het louter richtlijnen voor de wetgever betreffen⁵.

De cour de cassation besliste in een arrest van 28 juni 1951⁶: 'L'absence des textes législatifs auxquels fait allusion la constitution susvisée n'a pas pour effet supprimer le droit dont elle proclame l'existence'.

In het arrest Condamine van 7 juni 1957⁷ neigde de conseil d'état meer naar erkenning van het positiefrechtelijk karakter van de bepaling in de preambule over het stakingsrecht.

Wel is men eenstemmig van opvatting, dat de bepaling van de

¹ J L Quermonne, *Le droit public prétorien de la grève* Recueil Dalloz 1959, chronique p 15, acht de bepaling een 'source d'inspiration plutôt qu'une source de droit'

² Zie o a M Prelot, *Précis de droit constitutionnel*, 3e uitgave, Parijs 1955, p 269. Zie overigens over de juridische waarde van de preambule uitvoerig J de Hulster, *Le droit de grève*, Parijs 1952, p 28.

³ F. Gazier stelde: 'Notre droit public ne regarde pas les dispositions formulées dans les déclarations des droit ou les préambules des constitutions comme des prescriptions juridiques de nature constitutionnelle ni même législative. Sans leur dénier pour autant toute force légale positive, puisqu'aussi bien elles sont l'expression particulièrement solennelle de la volonté nationale, on y voit généralement des principes fondamentaux qui doivent inspirer tout l'action législative qui celle du gouvernement et de l'administration. Le juge se doit d'en imposer le respect tout en conservant dans le contrôle de leur application, une plus grande liberté qu'à l'égard des textes législatifs ou constitutionnels ordinaires dont l'interprétation est soumise à des principes plus stricte'. Voor de vindplaats zie noot 37.

⁴ Zie hieromtrent nader p 49.

⁵ In zijn noot onder het arrest Dehaene (zie noot 37 van dit hoofdstuk) stelde Waline: 'Les dispositions du Préambule ont une valeur de droit positif, pourvu seulement qu'elles aient une précision suffisante pour pouvoir être appliquées sans intervention préalable d'une disposition législative ou réglementaire d'application. En cas contraire, elles n'auraient plus immédiatement et directement la valeur de droit positif, mais seulement celle, purement morale au politique, d'un conseil donné à l'autorité législative'.

⁶ *Droit social* 1951, p 532.

⁷ *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1958, p. 98.

preambule inzake het stakingsrecht ook betrekking heeft op de ambtenaren. In tegenstelling met het bepaalde in het ontwerp, kent de preambule het stakingsrecht niet uitdrukkelijk aan iedereen toe. Anderzijds sluit zij ook geen bepaalde groepen uit. Een voorstel tijdens de parlementaire behandeling om aan de ambtenaren het stakingsrecht niet toe kennen en de ontwerp-preambule in die zin te wijzigen, werd verworpen⁸. Uit de tekst en uit de wordingsgeschiedenis van de betreffende bepaling van de preambule kan afgeleid worden, dat deze op alle personen, de ambtenaren niet uitgezonderd, van toepassing is⁹.

Het statuut van de staatsambtenaren van 1959, noch de statuten van het overig overheidspersoneel bepalen iets over het stakingsrecht¹⁰.

De situatie voor 1946

Voor 1946 werd een staking van ambtenaren altijd ongeoorloofd geacht. Het was wel geen strafbaar feit, maar daarom niet minder ongeoorloofd. Gerechtvaardigd als ze werd door de idee van de continuïteit van de dienst, was de ongeoorloofdheid van de staking niet beperkt tot ambtenaren in enge zin. Ze had betrekking op alle categorieën van personeel van welke openbare dienst ook¹¹.

Van bijzonder belang is geweest het arrest Winkel en Rosier van 7 augustus 1909¹² van de conseil d'état. In dit arrest oordeelde de conseil d'état een ambtenarenstaking wegens het continuïteitsvereiste van de openbare dienst als 'un fait illicite' en stelde tevens, dat de ambtenaar door te staken alle waarborgen gelegen in het statuut met betrekking tot toepassing van disciplinaire straffen verloor¹³, er be-

⁸ De volgende formulering werd voorgesteld: 'Le droit de grève est reconnu à tous, exception faite des fonctionnaires, dans les conditions fixées par la loi'.

⁹ R. Wägenbauer, *Das Streikrecht der französischen Beamten in verfassungsrechtlicher Sicht*, Tübingen 1960 (diss.), p. 52a.

¹⁰ L. P. Suctens, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese gemeenschappen*, Brugge 1963, p. 172.

¹¹ A. de Labaudère, *Traité élémentaire de droit administratif*, deel II, 3e uitgave, Parijs 1963, p. 83.

¹² Recueil Lebon, p. 827.

¹³ Zie ook P. Duez et G. Debeyre, *Traité de droit administratif*, Parijs 1952, p. 667.

hoefden dus geen formaliteiten, zoals het inzage verlenen in de dossiers, in acht genomen te worden.

Door de conseil d'état werd overwogen:

'Considérant que la grève, si elle est un fait illicite pouvant se produire légalement au cours de l'exécution d'un contrat de travail réglé par les dispositions du droit privé, est, au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires un acte illicite, alors même qu'il ne pourrait être réprimé par l'application de la loi pénale.

Et que, par son acceptation de l'emploi qui lui a été conféré, le fonctionnaire, s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public et a renoncé à toutes les facultés incompatibles avec une continuité essentielle à la vie nationale; qu'en se mettant en grève les agents préposés aux service public ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultants pour chacun d'eux du contrat de droit public qui les lie à l'Administration;'

In zijn 'conclusions' had de commissaire du gouvernement Tardieu het volgende gesteld:¹⁴

'Quand l'Etat, les départements ou les communes se substituent à la libre initiative des particuliers pour organiser un service public, c'est le plus souvent afin de procurer à tous les habitants de la France, sur les points les plus reculés du territoire, la satisfaction de besoins généraux auxquels l'initiative privée ne pouvait assurer qu'une satisfaction incomplète et intermittente... La continuité est de l'essence service public... La grève est en contradiction directe avec la notion même du service public'.

Dit bleef de constante jurisprudentie van de conseil d'état tijdens de IIIe republiek. Zie hiervoor o.a. de arresten Syndicat national des chemins de fer van 18 juli 1913¹⁵ en Demoiselle Minaire van 22

¹⁴ Recueil Lebon, t.a.p. Zie ook J. Puisaye, La grève dans les services publics, Revue pratique de droit administratif 1960, p. 118.

¹⁵ Recueil Lebon, p. 875.

oktober 1937¹⁶. In dit laatste arrest verliet de conseil d'état de leer van het 'contrat de droit public', zoals door haar in 1909 aanvaard. Nu werd gesteld: 'en dehors de l'application des lois et règlements édictés afin de garantir l'exercice des droits qui leur appartiennent à l'égard de la puissance publique'.

Deze jurisprudentie van de conseil d'état werd door de literatuur in het algemeen ook gedeeld. Labaudère¹⁷ vat deze opvattingen bondig als volgt samen:

'Deux données interviennent fatalement et dominant en théorie le problème de la grève dans les services publics; l'une est relative à la notion du service public, l'autre à celle de la fonction publique.

La première réside dans le fameux principe de la continuité du service public: par définition les activités érigées par l'Etat en service public l'ont été parce que les pouvoirs publics ont estimé qu'elles étaient essentielles et que leur fonctionnement devait dans l'intérêt général être assuré sans interruption.

Quant à la seconde donnée, elle procède à la fois des notions de la subordination et de l'obéissance hiérarchique et de l'idée que les éléments de la situation juridique des agents publics (au moins de ceux qui ont la qualité de fonctionnaires) sont déterminées unilatéralement par les règlements administratifs alors que la grève a généralement pour objectif de la part de ceux qui la mettent en mouvement d'exercer une pression pour contraindre l'Etat à modifier une situation légale ou réglementaire dont il doit théoriquement rester seul maître. La conjugaison de ces deux données, qui en partie se recourent et en partie se complètent, conduit en théorie à une condamnation radicale de la grève dans les services publics'.

De situatie na 1946

Door de opneming in de preambule van de grondwet van de IVe republiek, dat 'le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui

¹⁶ Recueil Lebon, p. 483.

¹⁷ A. de Labaudère, La grève et le service public, Travaux de l'association Henri Capitant, deel IX, 1957, p. 273.

réglementent' werd een, ook voor de ambtenaren, geheel nieuwe situatie geschapen. De juiste draagwijdte van deze bepaling heeft vooral in het begin vaak een punt van discussie gevormd in de literatuur¹⁸. Dit is er mede de oorzaak van geweest dat van de in de desbetreffende bepaling aangekondigde wettelijke reglementering tot voor kort weinig terecht is gekomen.

De begrenzing door de wetgever

De voor de overheidssector ingevoerde wettelijke begrenzingen zijn tweërlei. Enerzijds geldt voor bepaalde groepen van ambtenaren een absoluut stakingsverbod, anderzijds is sinds 1963 de uitoefening van het stakingsrecht voor de overige ambtenaren in bepaalde opzichten nader gereguleerd.

Wat de eerste categorie betreft zijn de volgende wetten van belang:

1. De wet van 27 december 1947. Artikel 6 van deze wet ontzegt aan het personeel van de compagnies républicaines de sécurité het stakingsrecht¹⁹.
2. De wet van 28 september 1948. Artikel 2 van deze wet verbiedt het politiepersoneel de uitoefening van het stakingsrecht²⁰.
3. De verordening van 6 augustus 1958. Door artikel 3 van deze verordening wordt het staken van het 'buitenpersoneel' van de strafinrichtingen verboden²¹.

¹⁸ Zie hiervoor o.a. R. Catherine, *La grève et les fonctionnaires*, *Revue administrative* 1949, p. 337; R. Charlier, *Le droit constitutionnel de grève*, *Juris-classeur périodique* 1948 I, p. 1729; R. Charlier, *Y a-t-il un droit de grève dans les services publics*, *Juris-classeur périodique* 1950 I, p. 837; G. Morange, *Les grèves et l'état*, *Recueil Dalloz* 1947, *Chronique*, p. 117; J. Rivero, *La réglementation de la grève*, *Droit social* 1948, p. 58; J. Roche, *Le syndicalisme et la grève dans les services publics*, *Parijs* 1947.

¹⁹ *Journal officiel* 28 december 1947, p. 12494; *Recueil Dalloz* 1948, *législation* p. 12. Artikel 6 luidt: 'Toutefois, ils ne jouissent pas du droit de grève; toute cessation, concertée ou non, du service est assimilée à un abandon de poste et puni comme tel.'

²⁰ *Journal officiel* 29 september 1948, p. 9532; *Recueil Dalloz* 1948, *législation* p. 360. Artikel 2 luidt: 'Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée pourra être sanctionnée en dehors des garanties disciplinaires.'

²¹ *Journal officiel* 7 september 1958, p. 7423; *Recueil Dalloz* 1958, *législation*, p. 261. Artikel 3 luidt: 'Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit. Ces faits, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pourront être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires.'

4. De verordening van 22 december 1958. In artikel 10 van deze verordening, houdende het statuut van de ambtenaren van de magistratuur, ligt impliciet een stakingsverbod voor deze ambtenaren besloten²³.

Door de wet van 31 juli 1963, 'relative à certaines modalités de la grève dans les services publics', is de uitoefening van het stakingsrecht voor ambtenaren in bepaalde opzichten nader gereguleerd²⁴. Wat houdt deze wet, die 6 artikelen bevat, nu in²⁵?

Artikel 1 stelt, dat de wet van toepassing is op het personeel in dienst van de staat, provincies en gemeenten van meer dan 10.000 inwoners en op het personeel in dienst van ondernemingen en stichtingen die, zeer algemeen gesteld, uitgaan van de overheid²⁶.

Artikel 2, dat geen enkele imperatieve waarde heeft en op verlangen van de assemblée nationale is ingevoegd, bepaalt dat de collectieve geschillen in de openbare dienst het voorwerp van onderhandelen

²³ Journal officiel 23 december 1958, p. 11551; Recueil Dalloz 1959, législation p. 21. Artikel 10 luidt: 'Toute manifestation d'hostilité ou principe ou à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions.'

²⁴ Journal officiel 2 augustus 1963, p. 156; Recueil Dalloz 1963, législation, p. 254.

²⁵ Voor uitvoerige commentaren op deze wet zij verwezen naar H. Sinay, La prohibition des grèves tournantes et des grèves surprises dans les services publics, Juris-classeur périodique 1963 I, p. 1795; A. Mathiot, La loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, Actualité juridique 1963, p. 595; V. de Silvera, La loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, Recueil Sirey 1963, chronique p. 69, J. Touscoz, Le droit de grève dans les services publics et la loi du 31 juillet 1963, Droit social 1964, p. 20, J. M. Verdier, Aspects inattendus de la loi du 31 juillet 1963: préavis de grève et droit syndical, Recueil Dalloz 1963, chronique, p. 269 en J. P. Gilli, La loi anti-grèves: beaucoup de bruit pour rien?, Recueil Dalloz 1964, chronique, p. 81.

²⁶ 'Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des départements et des communes comptant plus de dix mille habitants, ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes ou établissements sont chargés de la gestion d'un service public. Ces dispositions s'appliquent notamment aux entreprises visées par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article 31-v du livre 1er du code du travail'.

kunnen zijn²⁶. Dit kan geschieden op de wijze, zoals voorzien in de wet van 11 februari 1950²⁷, of anderszins, indien de belanghebbende partijen het initiatief er toe nemen. Wat de term 'notamment' betreft stelt De Silvera²⁸: 'Il est évident que l'emploi par le législateur de l'adverbe 'notamment' conduit à ne pas limiter la négociation aux seuls organismes dont le statut a expressément prévu la possibilité d'une telle procédure'.

Het belangrijkste artikel van de wet is wel artikel 3²⁹. Hierin wordt bepaald, dat aan iedere staking een aanzegging vooraf dient te gaan. Deze aanzegging, die de motieven van de staking dient aan te geven, moet uitgaan van een van de syndicale organisaties 'les plus represen-

²⁶ 'Les litiges collectifs intervenant entre les personnels et les collectivités, entreprises, organismes et établissements visés à l'article 1er de la présente loi font l'objet négociation soit lorsque des conventions, accords ou protocoles ont été passés à cet effet conformément aux dispositions de la loi no. 50-205 du 11 février 1950 modifiée, soit lorsque les parties intéressées en prennent l'initiative, notamment en application des dispositions qui les régissent'.

²⁷ Touscoz p. 29 merkt ten aanzien hiervan op: '... dans le cadre des conventions collectives conclues à cet effet conformément aux dispositions de la loi no 50-205 du 11 février 1950 relative aux services publics (article 31) modifiée par la loi du 26 juillet 1957, de manière à pouvoir être appliquée aux services publics. Selon ce texte, dans les entreprises publiques visées au second alinéa de l'article 31 à 1er du Code du travail, les différends collectifs de travail peuvent être soumis à des procédures de conciliation. Cet article prévoit qu'un protocole, établi par accord entre la direction, les organisations syndicales les plus représentatives du personnel et le ministre compétent fixe la procédure suivant laquelle sont examinées aux fins de conciliation les différends collectifs du travail. Ces textes ont reçu en fait trois applications: à la S.N.C.F., à la R.A.T.P., et à Air-France. Ces entreprises sont donc soumises à une régime analogue à celui qui s'applique aux entreprises privées, en vertu de la loi du 11 février 1950.'

²⁸ P. 73.

²⁹ 'Lorsque les personnels visés à l'article 1er de la présente loi font usage du droit de grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis. Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé. Il précise les motifs du recours à la grève.

Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée, limitée ou non, de la grève envisagée. Le préavis ne met pas obstacle à la négociation en vue du règlement du conflit'

tatives'³⁰ en moet 5 dagen voor het uitbreken van de staking zijn ingediend. Zij dient tevens aan te geven de plaats, datum en uur van de staking alsmede de duur ervan.

De omstandigheid, dat in de wet als eis wordt gesteld, dat de aanzegging moet uitgaan van een of meer organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, zal al wel tot gevolg gehad hebben, dat het aantal rechtmatige stakingen sedert 1963 verminderd is. Immers, sedertdien zijn niet meer rechtmatig de stakingen uitgeroepen door organisaties, die niet zijn 'syndical' maar 'association', en de stakingen uitgeroepen door syndicale organisaties, die op nationaal niveau niet als representatief te beschouwen zijn³¹.

Artikel 4 verbiedt dan 'la grève tournante'³². Het uur van de aanvang van de staking en de hervatting van de werkzaamheden mag voor de verschillende groepen die aan de staking deelnemen niet verschillend zijn en tevens mag de staking niet opeenvolgend of afwisselend in de verschillende sectoren van een bepaalde dienst of onderneming plaatsvinden³³.

Op grond van het bepaalde in artikel 5 heeft het niet in acht nemen van de bepalingen van de wet de toepassing van de in het statuut of elders voorziene sancties tot gevolg, met behoud evenwel van het

³⁰ Met betrekking tot de gestelde eis van representativiteit van de organisaties merkt De Silvera, p. 74 op 'que la disposition précitée se réfère à la notion de représentativité des organisations syndicales, laquelle est, en vertu de l'article 31f du livre Ier, titre II, du Code du travail, déterminée par les critères suivants: effectifs, indépendance, cotisations, expérience et ancienneté du syndicat, attitude patriotique pendant l'occupation. La circulaire du 18 mars 1950 du ministre chargé de la Fonction publique fait, d'ailleurs état de ces critères pour la représentativité des organisations syndicales de fonctionnaires'.

³¹ Zie De Silvera, t a p

³² 'En cas de cessation concertée de travail des personnels visés par l'article 1er de la présente loi, l'heure de cessation et celle de reprise du travail ne peuvent être différentes pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnels intéressé. Des arrêts de travail affectant par échelonnement successif ou par roulement concerté les divers secteurs ou les diverses catégories professionnelles d'un même établissement ou services ou les différents établissements ou services d'un même entreprise ou d'un même organisme ne peuvent avoir lieu'.

³³ Zie over 'la grève tournante' vooral M. Borysewicz, Les grèves tournantes, Recueil Dalloz 1961, chronique p. 53.

recht tot inzage van het dossier³⁴. Dit betekent dus, dat voor de toepassing van de sancties niet geraadpleegd wordt de 'commission administrative paritaire siègeant en formation disciplinaire', de zgn. conseil de discipline, zoals voorzien is in artikel 31 van de ordonnantie van 4 februari 1959. Zulks is alleen anders in geval van ontslag en terugzetting in rang.

Artikel 6 tenslotte houdt, in vervolg op artikel 4 van de wet van 29 juli 1961, welk artikel de inhouding op het salaris als gevolg van de staking slechts voor een gedeelte van het overheidsperoneel regelt, in dat over de dagen, dat gestaakt wordt, geen salaris wordt uitbetaald³⁵. Hierbij wordt de regel van het 'trentième indivisible' gevolgd. Dit betekent, dat elk gedeelte van een dag aangemerkt wordt als een volle dag.

De begrenzing door de rechtspraak

Van aanmerkelijk groter belang, vooral vóór 1963, zijn de begrenzingen, die door de rechtspraak aan het in de preambule van de grondwet neergelegde stakingsrecht verbonden zijn, begrenzingen, die niet alleen de 'fonctionnaires' betreffen, maar alle openbare werknemers, ongeacht de aard van hun dienstverband. De conseil d'état spreekt nl. veelal over 'agents' en 'personnel'³⁶. Wanneer wij

³⁴ 'L'inobservation des dispositions de la présente loi entraîne l'application sans autre formalité que la communication du dossier, des sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés. Toutefois, la révocation et la rétrogradation ne peuvent être prononcées qu'en conformité avec la procédure disciplinaire normalement applicable. Lorsque la révocation est prononcée à ce titre, elle ne peut l'être avec perte des droits à la retraite'.

³⁵ 'En ce qui concerne les personnels visés à l'article 1er de la présente loi, non soumis aux dispositions de l'article 4 de la loi no. 61-825 du 29 juillet 1961, l'absence de service fait par suite de cessation concertée du travail entraîne une réduction proportionnelle du traitement au salaire et de ses compléments autres que les suppléments pour charges de famille. Toutefois, quel que soit le mode de rémunération, la cessation du travail pendant durée inférieure à une journée de travail donne lieu à une retenue égale à la rémunération afférente à cette journée.'

³⁶ De hier te bespreken jurisprudentie van de conseil d'état heeft betrekking op het personeel van de 'services publics administratifs'. Voor het personeel van de 'services publics de caractère industriel et commercial', heeft de cour de cassation overigens de jurisprudentie van de conseil d'état in grote lijnen overgenomen. Zie o.a. het arrest Blanc, Recueil Dalloz 1956, jurisprudence, p. 48 met noot van A. Gervais.

dus onderstaand de term ambtenaren bezigen, dient deze in ruime zin te worden begrepen.

Van uitzonderlijk belang is het arrest Dehaene van 7 juli 1950³⁷ van de conseil d'état, een echt beginsel-arrest.

De aan de procedure ten grondslag liggende feiten waren de volgende: In juli 1948 werd door het 'Syndicat national des fonctionnaires et agents de préfectures' een staking uitgeroepen. De minister van binnenlandse zaken legde naar aanleiding hiervan aan de chefs de bureau en het hoger personeel van de préfecturen een verbod op om aan de staking deel te nemen. Dit verbod werd door een zestal chefs de bureau te Tours, onder wie Dehaene, genegeerd. Nadat zij eerst voorlopig geschorst waren, werd hun tenslotte een berisping opgelegd. Tegen deze berisping werd door Dehaene c.s. beroep bij de conseil d'état ingesteld. Zij voerden hierbij aan, dat de hun opgelegde berisping in strijd was met het door de preambule van de grondwet erkende stakingsrecht. De conseil d'état was het niet met hen eens. De conseil d'état overwoog:

'Considérant qu'en indiquant, dans le préambule de la constitution, que 'le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent' l'assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue l'une des modalités, et de la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte; Considérant que les lois des 27 décembre 1947 et 28 septembre 1948, qui se sont bornées à soumettre les personnels des compagnies républicaines de sécurité et de la police à un statut spécial et à les priver, en cas de cessation concertée du service, des garanties disciplinaires, ne sauraient être regardées, à elles seules, comme constituant, en ce qui concerne les services publics, la réglementation du droit de grève annoncée par la constitution;

Considérant qu'en l'absence de cette réglementation, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les

³⁷ Recueil Dalloz 1950, jurisprudence, p. 538 met noot van A. Gervais; Recueil Lebon 1960, p. 426; Revue du droit public de la science politique en France et à l'étranger 1950, p. 691, met 'conclusions' van F. Gazier en noot van M. Waline; La revue administrative 1950, p. 366 met 'conclusions' van F. Gazier en noot van G. Lietveaux.

limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à toute autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public; qu'en l'état actuel de la législation il appartient aux gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations;

Considérant qu'une grève qui, tel qu'en soit le motif, aurait pour effet de compromettre dans ses attributions essentielles l'exercice de la fonction préfectorale porterait une atteinte grave à l'ordre public; que dès lors le gouvernement a pu légalement faire interdire et réprimer la participation des chefs de bureau de préfecture à la grève de juillet 1948';

De conseil d'état stelde zich dus op het standpunt – en heeft dit ook in al zijn andere arresten gedaan –, dat bij het ontbreken van de wettelijke reglementering, zoals bedoeld in de preambule van de grondwet, de erkenning van het stakingsrecht niet tot gevolg heeft, dat ten aanzien van dit recht geen beperkingen zouden mogen worden gesteld. De aard en omvang van deze beperkingen, mogen, nu de wetgever niet is opgetreden, door de regering, die verantwoordelijk is voor de goede functionering van de publieke diensten, zelf, onder controle van de rechter, worden vastgesteld. Omdat door een staking van chefs de bureau en het hoger personeel van de préfecturen de préfectorale functie wezenlijk werd aangetast, keurde de conseil d'état de houding van de regering goed.

De opvatting van de conseil d'état, dat de regering zelf de beperkingen, verbonden aan het stakingsrecht, mag vaststellen heeft kritiek ontmoet. Feitelijk heeft de conseil d'état de eisen van de openbare orde en het functioneren van de openbare diensten zwaarder laten wegen dan de strikte bewoordingen van de preambule. Waline²² vindt dat: 'cette solution est directement contraire aux termes clairs et précis du Préambule, qui a entendu réserver au seul législateur le pouvoir de régler le droit de grève. Elle ne peut se justifier que si l'on admet l'existence d'une règle coutumière de valeur supra-

²² In zijn noot onder het arrest.

constitutionnelle posant la nécessité primordiale du fonctionnement régulier et continu des services publics essentiels à la vie nationale'. Het valt overigens op, dat in tegenstelling met de arresten van de conseil d'état van voor 1946 in dit arrest niet meer gesproken wordt over de vereiste continuïteit van de openbare dienst. Sommige auteurs zijn daarom van mening, dat door dit arrest het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst is verlaten³⁹. Met Waline⁴⁰ en Suetens⁴¹ kan echter gesteld worden, dat dit niet juist is. Het beginsel van de continuïteit blijft gelden; het ligt besloten in de woorden 'nécessités de l'ordre public' en 'bon fonctionnement des services publics'. Wägenbauer⁴² merkt echter terecht op, dat er sprake is van een verlegging van accent: 'Hiess die These bisher: Kein Streik um der Kontinuität willen, so lautet sie heute: Streik- aber nur, soweit eine unerlässliche Kontinuität nicht beeinträchtigt wird'.

De conseil d'état kent het stakingsrecht aan ambtenaren alleen toe ter verdediging van beroepsbelangen, 'la défense des intérêts professionnels'. Politieke stakingen vallen dus niet onder de bescherming van de preambule van de grondwet⁴³.

In het arrest Dehaene werd goedgekeurd het ontzeggen van het stakingsrecht aan de (hoge) ambtenaren, die direct betrokken zijn bij, die direct deel hebben aan de uitoefening van de overheidsfunctie⁴⁴. In het arrest Hublin van 14 maart 1956 van de conseil d'état⁴⁵ werd nog een stap verder gegaan. Uit dit arrest valt af te leiden, dat het stakingsrecht ook onthouden mag worden aan die ambtenaren, die nodig zijn voor het ongestoord functioneren van essentieel geachte

³⁹ Zie o.a. J. Rivero, *Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du conseil d'état*, *Droit social* 1951, p. 594 en A. Gervais, noot bij arrest Dehaene, *Recueil Dalloz* 1950, jurisprudence, p. 538.

⁴⁰ T.a p.

⁴¹ Suetens, p. 176.

⁴² Wägenbauer, p. 76.

⁴³ Zie ook het arrest Bernot van 18 februari 1955, *Recueil conseil d'état*, p. 97.

⁴⁴ In zijn in noot 48 nader aangeduide noot spreekt L. J. Quermonne over ambtenaren, die 'participent à l'exercice de la fonction gouvernementale'.

⁴⁵ *Recueil Dalloz* 1957, *Sommaires de jurisprudence* p. 105; *Recueil Lebon* p. 117; *Revue du droit public de la science politique en France et à l'étranger* 1956, p. 916; zie ook P. M. Gaudemet, *L'arrêt Hublin*, *Revue pratique de droit administratif* 1956, p. 84.

openbare diensten⁴⁶. In dit arrest werd tevens uitgemaakt, dat aan ambtenaren ook tevoren door middel van een circulaire of bij reglement, algemeen dus, het stakingsrecht ontzegd mag worden⁴⁷. In het geval Dehaene was sprake van individueel opgelegde verboden. Overwogen werd:

‘Considérant que, dans le cadre de ces prérogatives gouvernementales, le ministre chargé de l’Information a pu légalement prendre des mesures limitant par avance l’exercice du droit de grève par les fonctionnaires et agents de la Radiodiffusion française en désignant, comme il l’a fait par la circulaire attaquée, le personnel nécessaire pour assurer le fonctionnement des services d’information à destination de la métropole, des territoires d’outre-mer et des pays étrangers’;

In het arrest Lépouse van 28 november 1958⁴⁸ komen de beide hiervoor genoemde criteria gecombineerd voor:

‘Considérant d’autre part, que, dans le cadre des prérogatives qui appartiennent en la matière au Gouvernement, le ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones a pu légalement prendre des mesures interdisants par avance l’exercice du droit de grève aux personnels occupant des emplois indispensables à la sécurité physique des personnes, à la conservation des installations et du matériel, ainsi qu’au fonctionnement des liaisons indispensables à l’action gouvernementale’.

Een dubbel criterium wordt dus aangelegd. Staking is niet toegelaten in die functies, die van essentieel belang voor de samenleving worden geoordeeld. Verder mogen ook niet staken de (hoge) ambtenaren, die veelal met gezag zijn bekleed, direct deel hebben aan de uitoefening van de overheidsfunctie⁴⁹. Het arrest Lépouse preciseert dit laatste

⁴⁶ In zijn in noot 48 nader aangeduide noot omschrijft Quermonne het als: ‘La nécessité de la présence du fonctionnaire à la continuité d’un service jugé essentiel’.

⁴⁷ Zie hieromtrent nader Gaudemet, genoemd in noot 45.

⁴⁸ Recueil Lebon, p. 596; Recueil Dalloz 1959, jurisprudence 1959, p. 263, met noot van J. L. Quermonne; Revue administrative 1958, p. 628; Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger 1959, p. 311, met noot van M. Waline.

⁴⁹ Tot dit dubbel criterium was reeds eerder de weg gewezen o.a. door J. Rivero, La réglementation de la grève, Droit social 1948, p. 58; G. Lietveaux in zijn noot onder het arrest Dehaene, La revue administrative 1950, p. 366 en R. Grégoire, La fonction publique, Parijs 1954 p. 326.,

criterium nog nader. De minister had namelijk bij zijn circulaire van 14 augustus 1953 de uitoefening van het stakingsrecht ontzegd aan 'tous les fonctionnaires de l'administration des P.T.T. classés dans la catégorie A et à tous les agents contractuels bénéficiant d'une rémunération au moins égalé à celle d'un administrateur civil de 3e classe'. Ten aanzien hiervan overwoog de conseil d'état:

'Considérant, toutefois, que les fonctionnaires et les agents contractuels de l'administration des P.T.T. ne peuvent, contrairement à ce que décidé la circulaire attaqué, être regardés comme participant à l'action gouvernementale du seul fait, pour les premiers, qu'ils appartiennent à un cadre de la catégorie A au sens de l'art. 24 de la loi du 19 oct. 1946 et du décret du 13 juill. 1948, et, pour les seconds, qu'ils bénéficient d'un traitement au moins égal à celui d'un administrateur civil de 3e classe; que, par suite, le sieur Lépouse est fondé à soutenir qu'en refusant l'exercice du droit de grève à tous les fonctionnaires et agents bénéficiant d'un tel classement hiérarchique ou d'une telle rémunération, le ministre des P.T.T. a excédé ses pouvoirs et à demander, en conséquence, l'annulation sur ce point de la circulaire susvisée du 14 août 1953'.

De conseil d'état achtte het dus noodzakelijk de werkelijke toestand na te gaan. Een rang zegt op zichzelf niets. Men moet ook daadwerkelijk deel hebben aan de uitoefening van de overheidsfunctie.

Werd het arrest Lépouse terecht algemeen gezien als een voor het stakingsrecht van de ambtenaren gunstige ontwikkeling, het tegendeel was het geval met het arrest Syndicat général de la navigation aérienne van 26 oktober 1960 van de conseil d'état⁵⁰. In dit arrest besliste de conseil d'état allereerst, dat de betrokken minister het stakingsrecht terecht ontzegd had aan een aantal met name genoemde functionarissen, die verantwoordelijke posten bekleedden bij de luchtveiligheidsdiensten, zoals de chefs van de verkeerstorens en de chefs van de meteorologische centra, en aan ambtenaren, die 'des fonctions désignés' bekleedden, zonder dat in het desbetreffende besluit iets bepaald was omtrent de aard van deze functies en de wijze, waarop ze werden aangewezen.

⁵⁰ Droit social 1961, p. 100 met 'conclusions' van Fournier.

De conseil d'état overwoog:

'Considérant d'une part qu'une grève qui aurait pour effet de compromettre le fonctionnement des services de sécurité aérienne serait de nature à porter une atteinte grave à l'ordre public et à menacer la sécurité des personnes et des biens; que dès lors, le ministre des Travaux Publics, dans le cadre des prérogatives qui appartiennent en la matière au Gouvernement, a pu légalement prendre des mesures interdisant par avance, et sous les sanctions prévues par le titre V de la loi du 19 octobre 1946, l'exercice du droit de grève à certains agents occupant des emplois indispensables au fonctionnement normal desdits Services; qu'il n'est pas allégué que les emplois occupés par les agents désignés dans les dispositions attaquées n'aient pas présenté ce caractère;

Considérant d'autre part que si les dispositions attaquées prévoient que l'exercice du droit de grève est interdit à certains agents occupant dans des Services qu'elles énumèrent 'des fonctions désignées', elles se bornent à rappeler le droit qui appartient en tout état de cause au Ministre d'interdire, dans l'intérêt de l'ordre public et sous le contrôle du juge, soit par voie réglementaire, soit par mesure individuelle, à certains agents l'exercice du droit de grève; qu'elles ne contiennent donc aucune décision faisant grief aux Syndicats requérants;

Considérant enfin que le Secrétaire d'Etat aux Travaux Publics, aux Transports et au Tourisme pouvait user des pouvoirs ci-dessus rappelés à l'égard d'agents placés sous son autorité et autres que ceux relevant de la direction de la navigation aérienne; qu'ainsi la circonstance que certains des agents visés par les dispositions attaquées ne relèveraient pas de ladite direction n'est pas de nature à entacher d'illégalité les dispositions attaquées'.

Van nog groter belang is echter, dat de conseil d'état besliste, dat de minister aan de ambtenaren, die niet onder het hiervoor genoemde verbod vielen en die rechtstreeks betrokken waren bij de luchtveiligheid, terecht de verplichting had opgelegd, dat ieder van hen individueel vijf dagen tevoren aan zijn chef mededeling moest doen van de voorgenomen staking. Als motief hiervoor voerde de conseil d'état aan dat, nu aan deze ambtenaren het stakingsrecht in zijn geheel

ontzegd had mogen worden, het zeker geoorloofd was deze beperking te stellen.

Overwogen werd:

‘Considérant que, par lesdites dispositions, le ministre a prescrit que les fonctionnaires ou agents concourant directement à la sécurité aérienne et non visés à l’article 1^{er} ne pourraient participer à une cessation concertée du Service moins de 5 jours après avoir notifié individuellement à leurs chefs leur intention de cesser le travail; Considérant que les dispositions ainsi attaquées concernent exclusivement d’après leurs termes mêmes les fonctionnaires ou agents ‘concourant directement à la sécurité aérienne’; qu’en raison de la nature de leurs fonctions ces fonctionnaires ou agents auraient pu se voir interdire totalement l’exercice du droit de grève; que, dans ces conditions, le ministre a pu légalement, au lieu de prononcer cette interdiction, se borner à subordonner l’exercice de ce droit à un préavis de 5 jours faisant l’objet d’une notification individuelle par les intéressés’;

In zijn ‘conclusions’ had de commissaire de gouvernement, behalve tegen de bepaling inzake de ‘fonctions désignées’, vooral bezwaar gemaakt tegen de opgelegde verplichting, dat ieder van de ambtenaren individueel 5 dagen van te voren aan zijn chef mededeling moest doen van zijn voornemen te gaan staken. Hij wees erop, dat zulks in strijd was met het collectieve karakter van de staking. Hij waarschuwde er ook voor, dat men met zulke bepalingen ook anderszins op de verkeerde weg was:

‘Il nous semble que la disposition imposant un préavis aux agents publics qui ont l’intention de faire grève sort des limites du cadre ainsi défini. Une telle disposition est sans doute prise dans l’intérêt du service. Mais son objet direct est différent. Elle subordonne l’exercice du droit de grève à un acte préalable et positif, analogue à la déclaration préalable exigée par certains régimes de police. Ce n’est plus une mesure d’organisation du service. C’est une mesure qui, par nature, ressortit à la réglementation du droit de grève et ne peut en conséquence être édictée que par le législateur.

Admettre la légalité d’une telle mesure risquerait MM., d’entraîner votre jurisprudence dans une voie sur laquelle il lui serait sans doute

difficile de trouver un nouveau butoir. Cette solution permettrait en définitive à l'administration d'élaborer sous votre contrôle une réglementation exhaustive du droit de grève des agents publics. Il vous faudrait par exemple décider en l'espèce si la durée du délai de préavis est ou non satisfaisante. Il vous faudrait dans l'autre cas apprécier la légalité de mesures interdisant les grèves de telle ou telle nature ou soumettant leur déclenchement à des conditions nouvelles. La règle posée par la Constituante de 1946 serait vidée de toute portée pratique'.

De conseil d'état heeft echter, zoals hiervoor gebleken is, de zienswijze van Fournier niet gevolgd.

Door de wet van 31 juli 1963 is inmiddels de eis van een aanzeggings-termijn van vijf dagen voor alle stakingen van ambtenaren verplicht gesteld. Volgens deze wet dient de aanzegging uit te gaan van de organisaties van de ambtenaren en niet, zoals hiervoor was bepaald, van de ambtenaren individueel. Ten aanzien van dit punt is de uitspraak van de conseil d'état dus van geen belang meer.

De wet van 31 juli 1963 kwam ook tegemoet aan de bezwaren van Fournier in zoverre hij het onjuist vond, dat de regering door de verplichting op te leggen de staking tevoren aan te kondigen reglementerend optrad, hetgeen hij voorbehouden achtte aan de wetgever.

Beperkingen van andere aard werden door de conseil d'état aanvaard in het arrest Bernadet van 19 januari 1962⁶¹. In dit arrest achtte de conseil d'état een besluit van de *directeur* van de 'météorologie nationale', dus niet van een minister, waarbij aan een aantal ambtenaren verboden werd aan een staking deel te nemen, bindend. Zonder dit overigens te motiveren werd overwogen:

Considérant qu'une grève qui aurait pour effet de compromettre le fonctionnement des services de sécurité aérienne serait de nature à porter une atteinte grave à l'ordre public et à menacer la sécurité des personnes et des biens; qu'il ressort des pièces versées au dossier qu'à raison des fonctions effectivement exercées par les requérants, en leur qualité d'ingénieurs de la Météorologie nationale, toute cessation de travail de leur part eût été de nature à compromettre

⁶¹ Recueil Dalloz 1962, jurisprudence, p. 202, met noot van G. Leclercq.

gravement la sécurité du trafic aérien; que par suite les intéressés ne sont pas fondés que la décision attaquée qui leur interdisait de participer à grève du 10 juin 1960 est entachée d'excès du pouvoir'.

Op grond van deze uitspraak kan dus ook een diensthooft, onder toezicht van de conseil d'état, aan ambtenaren het stakingsrecht ontzeggen. Het verbod hoeft dus niet van een minister uit te gaan.

Interessant is het arrest 'Syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques' van 4 februari 1966⁵³, omdat bij dit arrest de conseil d'état voor de eerste maal sedert de totstandkoming van de wet van 31 juli 1963 in de gelegenheid gesteld werd zijn oordeel te geven over de vraag of door deze wet de bevoegdheid van de regering om het stakingsrecht te reglementeren niet was uitgeschakeld. Zoals tevoren algemeen verwacht was⁵⁴, stelde de conseil d'état zich op het standpunt, dat ook na de totstandkoming van de wet van 31 juli 1963⁵⁴ de overheid de bevoegdheid behouden had het stakingsrecht nader te reglementeren, dat dus deze wet niet was de wet tot regeling van het stakingsrecht, zoals aangekondigd in de preambule van de grondwet.

Overwogen werd:

'Considérant à la vérité que si la loi du 31 juillet 1963, relative à certaines modalités de la grève dans services publics, a imposé aux agents desdits services un préavis de cinq jours avant de recourir à la grève, et leur a interdit certaines modalités d'arrêt du travail, dites grèves tournantes, ladite loi, qui se borne à opérer la conciliation susindiquée sur deux points particuliers, ne saurait, comme l'indique d'ailleurs son exposé des motifs, constituer à elle seule l'ensemble de la réglementation de droit de grève annoncée par la Constitution'; Verder in het arrest wordt dan niet meer, zoals in het arrest Dehaene, gesproken over de afwezigheid van 'cette réglementation', maar de afwezigheid van 'cette réglementation ensemble'. Tevens wordt niet

⁵³ Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger 1966, p. 377 met 'conclusions' van M. Bertrand; Recueil Dalloz Sirey 1966, jurisprudence, p. 720 met noot J. P. Gilli; Juris-classeur périodique 1966, II, 14802 met noot van Ch. Deb-
basch en Droit social 1966, p. 565 met noot van M. Courvoisier.

⁵⁴ Zie hiervoor de literatuur genoemd onder 24.

⁵⁵ Zie hiervoor p. 43.

meer gesproken over 'l'état actuel de la législation'. In zijn noot bij dit arrest merkt Gilli⁶⁶ ten aanzien hiervan op: 'Les modifications de rédaction que l'on a signalées ne sont pas de simples subtilités de vocabulaire: pour admettre l'intervention du Gouvernement, le juge exigeait autrefois l'absence d'une simple 'réglementation'; il constatait 'l'état actuel de la législation'. Aujourd'hui, il exige une réglementation 'd'ensemble' et ne se réfère plus à la législation actuelle. Bien que cette dernière soit plus précise qu'autrefois, il admet toujours l'action gouvernementale'.

Stelt de conseil d'état in dit arrest dus, dat men van overheidswege bevoegd blijft het stakingsrecht, zoals neergelegd in de grondwet van 1946, nader te beperken, in een aantal andere arresten, nl. een van eveneens 4 februari 1966⁶⁶, en een van 16 december 1966⁶⁷, laat de conseil d'état nog eens duidelijk blijken, dat deze beperkingen slechts geoorloofd zijn, voorzover ze noodzakelijk zijn om de continuïteit van een essentieel geachte dienst te verzekeren.

In deze arresten wordt door de conseil d'état met name verlangd, dat de werkzaamheden waarvan de voortzetting van overheidswege noodzakelijk is geoordeeld, ook inderdaad noodzakelijk zijn en dat aan de nodig geachte ambtenaren niet op een te algemene wijze het stakingsrecht ontzegd wordt, zodat voorkomen wordt, dat ambtenaren het stakingsrecht wordt ontzegd, terwijl hun aanwezigheid in feite niet direct noodzakelijk is voor de vereiste continuïteit. Zo oordeelde de conseil d'état in zijn arrest Syndicat unifié des techniciens de la radiodiffusion-télévision française van 4 februari 1966, dat terecht de verplichting was opgelegd om in geval van staking o.a. een journaaluitzending te verzorgen. De opgelegde verplichting om

⁶⁶ Zie onder 52

⁶⁶ Het arrest Syndicat unifié des techniciens de la radiodiffusion télévision française, voor vindplaats zie onder 52. Zie voor dit arrest ook M. Garn, *Orientation récentes de la jurisprudence en matière de grève dans les services publics*, *Actualité juridique* 1966, p. 267.

⁶⁷ Het arrest Syndicat national des fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outremer, *Recueil Dalloz Sirey* 1967, jurisprudence, p. 105, met noot van J. P. Gilli. Zie voor dit arrest ook *Juris-classeur périodique* 1967, II, 15058, met noot van H. Sinay en *Revue administrative* 1967, 30, met noot van G. Lefveaux.

tijdens een staking s'avonds een filmprogramma te verzorgen werd echter te vergaand geacht en daarom niet gesanctioneerd.

Overwogen werd:

'Considérant que, dans le cadre de ces prérogatives gouvernementales, le Ministre de l'Information sous l'autorité duquel était placée la Radiodiffusion-Télévision française en vertu de l'ordonnance du 4 février 1959, en vigueur à la date du 23 janvier 1964, a pu légalement prendre des mesures limitant par avance l'exercice du droit de grève par les agents de la Radiodiffusion-Télévision française en imposant, comme il l'a fait par la circulaire attaquée, l'obligation de diffuser, en cas de grève, un journal télévisé à 20 heures, une mire électronique aux heures normales d'émission, ainsi que des éditions spéciales du journal télévisé en cas de besoin;

Considérant toutefois que, contrairement à ce que décide la circulaire précitée, l'obligation de diffuser en cas de grève un programme composé uniquement de films de 20 heures 30 à 22 heures 30 n'est pas justifiée par les nécessités en vue desquelles le Ministre de l'Information pouvait limiter l'exercice du droit de grève des agents la Radiodiffusion-Télévision française, et ne saurait, en conséquence, être comprise dans le service minimum que le Ministre pouvait légalement imposer auxdits agents en cas de grève';

In zijn arrest Syndicat national des fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outre-mer van 16 december 1966 geeft de conseil d'état nauwkeurig aan, aan welke ambtenaren van de prefecturen wel en aan welke ambtenaren niet het stakingsrecht ontzegd mag worden.

Ten aanzien van de ambtenaren, die de functies bekleden van 'chef du bureau du cabinet, du bureau du courrier et de la coordination, du bureau spécialisé de la défense nationale' en van 'secrétaires en chef de sous-préfectures' was de conseil d'état van opvatting, dat de minister van binnenlandse zaken bij circulaire aan deze ambtenaren, hoewel zij geen gezagsfuncties bekleden, terecht het stakingsrecht heeft kunnen weigeren.

Overwogen werd:

'Considérant que, bien que ces agents n'assument pas des fonctions d'autorité, l'exécution des tâches incombant à ces fonctionnaires -

lesquels relèvent directement du préfet ou du sous-préfet – est, spécialement en cas de grève, un élément essentiel de la mise en oeuvre effective des pouvoirs dévolus à l'autorité préfectorale; que, dans ces conditions, ces fonctionnaires doivent être regardés, non en raison de leur grade, mais en considération de la nature de leur mission, comme investis d'une responsabilité particulière, qui doit, compte tenu des nécessités de l'ordre public, être assumée sans discontinuité; que, dès lors, le ministre a pu légalement inclure, par la circulaire attaquée, lesdits fonctionnaires dans la liste A énumérant 'les fonctionnaires d'autorité et ceux auxquels sont confiées des responsabilités importantes' à qui le droit de grève est refusé'.

Hetzelfde standpunt werd ingenomen met betrekking tot de ambtenaren van elke rang verbonden aan het 'cabinet du préfet':

'Considérant qu'une grève de ces fonctionnaires auxiliaires immédiats de préfet, aurait pour conséquence de faire obstacle à l'exercice matériel des fonctions de celui-ci et porterait ainsi nécessairement atteinte à la continuité de l'action préfectorale; que, dès lors, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le ministre de l'Intérieur a fait une inexacte appréciation des nécessités de l'ordre public en privant du droit de grève l'ensemble des fonctionnaires dont s'agit'.

Ten aanzien van de ambtenaren van elke rang, verbonden 'au secrétariat du secrétaire général, au bureau du cabinet et au bureau du courrier et de la coordination' was de conseil d'état echter van opvatting, dat de minister van binnenlandse zaken zijn bevoegdheden had overschreden door aan al deze ambtenaren gezamenlijk het stakingsrecht te ontczeggen. De minister had volgens de conseil d'état wel een stakingsverbod kunnen opleggen aan een aantal van deze ambtenaren.

Overwogen werd:

'Considérant que si ces fonctionnaires accomplissent des tâches d'exécution qui intéressent directement le maintien effectif des liaisons indispensables à l'exercice de l'action gouvernementale, il ne ressort pas des pièces versées au dossier que les nécessités de l'ordre public exigent, en cas de grève, la présence à leur poste, dans toutes les préfectures sans exception, de l'ensemble des fonctionnaires affectés aux services si-dessus mentionnés; que dès lors, le ministre pouvait

légament refuser le droit de grève à certains de ces fonctionnaires, mais a excédé ses pouvoirs en interdisant de façon absolue et permanente à tout ce personnel de faire grève'.

In feite zette de conseil d'état hiermee voort de gedragslijn aangenomen in het hiervoor besproken arrest *Lépouse* van 28 november 1958⁶⁸ en het hiervoor nog niet aan de orde gestelde arrest *Syndicat fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outre-mer* van 19 juni 1963⁶⁹. In dit laatste arrest overwoog de conseil d'état dat 'l'activité de l'ensemble de ceux-ci (les agents des préfectures) n'était pas en toute circonstance nécessaire pour éviter de compromettre le fonctionnement des services dont la continuité est indispensables à l'action gouvernementale et à l'ordre public'.

Het arrest *Syndicat unifié des techniciens de la radiodiffusion-télévision française* van 4 februari 1966 is nog in een ander opzicht dan hiervoor aangegeven van belang. Het arrest bevestigt nl. – zij het dan impliciet – het standpunt, zoals ingenomen in het arrest *Bernadet* van 19 januari 1962, dat niet alleen een minister, maar ook een hoofd van dienst de uitoefening van het stakingsrecht kan reglementeren. In de zaak *Syndicat unifié* was een van de klaagschriften nl. gericht tegen een besluit van de directeur-generaal van de R.T.F. waarbij deze de door de minister van voorlichting opgestelde lijst van functionarissen, noodzakelijk voor de uitvoering van een 'service minimum', had gewijzigd. Anders nu dan de commissaire de gouvernement voorstelde⁶⁰, heeft de conseil d'état nagelaten dit besluit van de directeur-generaal te vernietigen wegens de onbevoegdheid van de beschikkende instantie, doch er de voorkeur aan geven het besluit te vernietigen wegens gedeeltelijke nietigheid van de ministeriële circulaire⁶¹. Hier-

⁶⁸ Zie hiervoor p. 52.

⁶⁹ *Droit administratif* 1963, nr. 244.

⁶⁰ *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1966, p. 332.

⁶¹ Overwogen werd: 'Considérant que, dans la deuxième partie de la circulaire attaquée, le directeur général de la Radiodiffusion-télévision française désigne le personnel devant demeurer en fonctions dans la région parisienne en cas de grève pour assurer l'exécution du service défini par les instructions susmentionnées du ministre de l'Information, qu'il a ainsi pris une décision faisant grief de nature à être déferée au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir; – Sur la légalité: – Considérant qu'en raison de l'annulation partielle des instructions du ministre de

uit moet de conclusie getrokken worden dat, naar de opvatting van de conseil d'état, de directeur-generaal zijn bevoegdheden niet te buiten was gegaan omdat, zoals Gilli het in zijn noot uitdrukt, 'l'on sait que traditionnellement le juge examine la compétence de l'auteur de l'acte, qui est d'ordre public, avant d'en étudier la légalité au fond'.

Aan het einde van dit jurisprudentieoverzicht van de conseil d'état rest ons nog de vraag te beantwoorden welk lot de ambtenaar treft, die aan een voor hem verboden staking deelneemt.

Neemt een ambtenaar deel aan een verboden staking, dan stelt hij zich bloot aan disciplinaire bestraffing. Bij het nemen van deze disciplinaire maatregelen moet sinds 1952 wel rekening gehouden worden met de waarborgen, die het statuut aan de ambtenaren biedt. Bij het arrest Pagneux van 8 februari 1952⁶² verliet de conseil namelijk zijn eerder ingenomen standpunt, dat een ambtenaar door te staken alle waarborgen, gelegen in het statuut, verloor⁶³.

Het vorderingsrecht

Tegenover de toekenning van een, zij het beperkt, stakingsrecht aan het overheidspersoneel, staat in Frankrijk het recht van de overheid dit personeel te vorderen, op te eisen (requérir).

Op welke wettelijke bepalingen nu steunt dit vorderingsrecht?

Het vorderingsrecht steunt op de eerste plaats op artikel 14 van titel II van de wet van 11 juli 1938⁶⁴, welk artikel in bepaalde gevallen,

l'Information prononcée par la présente décision, il y a lieu d'annuler, par voie de conséquence, les dispositions sus-analysées de la décision attaquée prise pour l'application desdites instructions.'

⁶² Recueil Dalloz 1953, jurisprudence, p. 8. 'La participation de fonctionnaires à la grève n'a pas eu pour effet de les priver des garanties par leur statut'. In dezelfde zin het arrest Rousset van 25 maart 1955, Dalloz 1955, jurisprudence p. 111. *Revue pratique de droit administratif* 1955, p. 120. 'La participation à la grève 'quelle que soit la gravité de la faute imputée au requérant, n'a pas eu pour effet de priver l'intéressé des garanties prévues à son statut'. Zie ook P. M. Gaudemet, *Grève des fonctionnaires et garanties disciplinaires*, *Revue pratique de droit administratif* 1955, p. 184.

⁶³ Zie hiervoor p. 41.

⁶⁴ Journal officiel 13 juli 1938, p. 8330.

nl. 'en cas de mobilisation, d'agression contre le pays ou de tension extérieure' de mogelijkheid tot requisitie van bepaalde personen schept. Volgens lid 3 van dit artikel 'les requis sont utilisés suivant leur profession et leurs facultés,... soit isolément, soit dans les administrations et services publics, soit dans les établissements et services fonctionnant dans l'intérêt de la nation'. Volgens lid 6 'peut être également soumis à réquisition chaque individu conservant sa fonction et son emploi, l'ensemble du personnel faisant partie d'une service ou d'une entreprise considérée comme indispensable pour assurer les besoins du pays'.

Van deze bepalingen van titel II, die oorspronkelijk alleen gelding hadden in de hierboven aangegeven gevallen, werd de geldigheidsduur na de tweede wereldoorlog eerst jaarlijks, en tenslotte in 1950 onbeperkt verlengd en daarmee ook toepasselijk verklaard voor normale vreedstijden⁶⁵.

Bij ordonnantie nr. 53-63 van 6 januari 1959⁶⁶ is de requisitie van goederen en diensten geregeld. Volgens artikel I van deze ordonnantie 'la fourniture de biens et de services nécessaires pour assurer les besoins du pays dans les cas prévus par la loi peut être obtenue ... soit par réquisition dans les conditions fixées par le titre II de la loi du 11 juillet 1938, modifié et complété conformément aux dispositions ci-après'. Volgens artikel 2 van dezelfde ordonnantie 'peuvent être requis pour les besoins du pays les services des entreprises et des personnes'.

Ook de ordonnantie nr. 59-147 van 7 januari 1959⁶⁷ bevat bepalingen met betrekking tot het vorderingsrecht. Volgens artikel 45 'indépendamment des cas prévus aux articles 2 à 6 de la présente ordonnance (het betreft hier bedreigingen van de veiligheid en integriteit van het grondgebied) le Gouvernement continue de disposer des

⁶⁵ Wet van 10 mei 1946, Journal officiel 12 mei 1946, p. 4090, Recueil Dalloz 1946, législation p. 219, wet van 28 februari 1947, Journal officiel 1 maart 1947, p. 1903; Recueil Dalloz 1947, législation, p. 111, wet van 28 februari 1948, Journal officiel 29 februari 1948, p. 2125, Recueil Dalloz 1948, législation p. 110, wet van 26 februari 1949, Journal officiel p. 2100, Recueil Dalloz 1949, législation, p. 149, wet van 28 februari 1950, Journal officiel 1 maart 1950 p. 2359; Recueil Dalloz 1950, législation p. 62.

⁶⁶ Journal officiel 8 januari 1959, p. 548, Recueil Dalloz 1959, législation, p. 212

⁶⁷ Zie onder 66.

pouvoirs qui lui sont conférés par les lois du 28 février 1950 et du 1 mars 1951 en ce qui concerne l'application de la loi du 11 juillet 1938 modifiée et complétée notamment par l'ordonnance du 6 janvier 1959 et par l'article 43 alinéa 2 ci-dessus'. Deze laatste tekst laat onder dezelfde voorwaarden als voor mannelijk personeel de vordering van vrouwelijk personeel toe.

De Franse overheid heeft na de tweede wereldoorlog vele malen op grond van de hiervoor aangehaalde bepalingen een decreet uitgevaardigd, waarbij overheidspersoneel gevorderd werd. Het vorderingsrecht is, zoals voor de hand ligt, voor wat betreft het overheidspersoneel als regel alleen dan gehanteerd, wanneer tevoren niet aan het personeel, dat noodzakelijk is voor de ongestoorde functionering van een bepaalde dienst, het stakingsrecht is ontzegd.

In het arrest *Fédération nationale de l'éclairage* van 10 november 1950⁸⁸ heeft de conseil d'état de goorloofdheid van deze vorderingen in vredetijd erkend. De conseil d'état stelde, dat 'le droit de réquérir les personnes est demeuré ouvert dans les mêmes conditions qu'en temps de guerre'.

De vordering is, zoals uit de hiervoor weergegeven bepalingen blijkt, alleen toegelaten om 'les besoins du pays' te verzekeren.

In het arrest *Fédération nationale de l'éclairage* was de conseil d'état van opvatting, dat een besluit tot vordering van het personeel nodig voor de gas- en elektriciteitsvoorziening terecht genomen was 'en vue d'assurer la continuité du fonctionnement d'un ensemble de services et d'entreprises indispensables pour assurer les besoins du pays'.

In het arrest *Ismardon* van 26 februari 1961⁸⁹ oordeelde de conseil d'état echter, dat de storingen veroorzaakt door een 'grève tournante' in 1956 in de openbare vervoersdiensten te Marseille niet zo ernstig waren ('pour effet de porter, soit à la continuité du service des

⁸⁸ Recueil Lebon, p. 548; Droit social 1951, p. 597.

⁸⁹ Droit social 1961, p. 357, met noot van J. Savatier.

transports, soit à la satisfaction des besoins de la population une atteinte suffisamment grave') om een vordering te rechtvaardigen. Uit dit arrest is de conclusie getrokken, dat de overheid het vorderingsrecht in vreedstijd niet op dezelfde wijze mag uitoefenen als in oorlogstijd. De conseil d'état acht in vreedstijd de noodzaak om van het recht van vordering gebruik te maken niet zo vlug aanwezig als in oorlogstijd. Of, zoals Savatier⁷⁰ het uitdrukt: 'Le sacrifice des libertés publiques qui résulte de toute réquisition de personnes peut être plus aisément admis en temps de guerre qu'en temps de paix'. In het arrest Moullet et Syndicat union des navigants de ligue van 26 oktober 1962⁷¹ oordeelde de conseil d'état, dat het boordpersoneel van de Boeings van Air France terecht gevorderd was. Overwogen werd:

'qu'il résulte de l'instruction que la poursuite de la grève déclenchée au sein de la compagnie nationale 'Air France' par la totalité du personnel navigant sur les appareils 'Boeing' était au égard à l'importance des liaisons aériennes interrompues et aux risques graves que son extension éventuelle pouvait comporter pour le fonctionnement de l'ensemble du service des transports aériens, de nature à porter à la satisfaction des besoins du pays une atteinte suffisamment grave pour justifier légalement le décret attaqué la réquisition de l'ensemble du personnel navigant de la compagnie nationale 'Air France'.

Dit arrest is in een aantal opzichten interessant.

Allereerst rijst de vraag of het verzekeren van 'les besoins du pays' in het onderhavige geval terecht in geding gebracht kon worden. Zoals gesteld is, ging het hier om ongeveer 200 personeelsleden op een totaal van 2000 bij de Air France. Alleen de luchtverbindingen verzorgd door de Boeings van de Air France vielen uit, alle overige luchtverbindingen, waaronder de buitenlandse, bleven intact. Men kan zich daarom terecht afvragen, zoals Savatier het in zijn noot onder het arrest doet, of 'la satisfaction des besoins en transports

⁷⁰ In zijn noot onder het arrest genoemd onder 69

⁷¹ Droit social 1963, p. 224, met noot J. Savatier, zie voor dit arrest ook G. Lyon-Caen, La réquisition des salariés en grève selon le droit positif français, Droit social 1963, p. 214 en J. Salomon, Grèves et réquisitions, Juris-classeur périodique 1963, I, p. 1749.

aériens était gravement compromise, et si le décret de réquisition n'avait pas eu pour but principal d'empêcher la dégradation de la situation financière d'une compagnie nationale à la suite d'une grève profitant à ses concurrents'. De conseil d'état motiveert zijn opvatting met te stellen, dat een eventuele uitbreiding van de staking de functionering van de gehele luchtvaartdienst in gevaar kon brengen. Hiermee erkent de conseil d'état echter, dat het niet noodzakelijk is, dat 'les besoins du pays' reeds op het moment van de vordering in geding zijn. Het is reeds voldoende, dat er een bedreiging toe bestaat. Hieruit moet tevens geconcludeerd worden, dat het vorderingsrecht niet alleen gehanteerd mag worden, wanneer een staking is uitgebroken, maar ook wanneer een staking dreigt uit te breken.

Tenslotte nog de volgende opmerking. Volgens artikel 14, lid 6 van de wet van 11 juli 1938 betreft de vordering 'l'ensemble du personnel'. In het onderhavige geval echter werd niet het gehele personeel gevorderd. Aangenomen moet daarom worden, dat de betrokken vordering steunde op artikel 2 van de ordonnantie van 6 januari 1959, volgens welk artikel 'peuvent être requis pour les besoins du pays les services des entreprises et des personnes' en waar dus niet geëist wordt 'l'ensemble du personnel'⁷².

Samenvatting⁷³

Samenvattend kunnen we stellen, dat de ambtenaren in Frankrijk een op de grondwet gebaseerd stakingsrecht hebben. Dit vaak gehanteerde stakingsrecht is echter wel aan beperkingen onderhevig. De beperkingen zijn drieërlei.

Allereerst zijn er de beperkingen gesteld door de wetgever. Het betreft hier enerzijds de stakingsverboden voor het personeel van de compagnies républicaines de sécurité, het politiepersoneel, het 'buitenpersoneel' van de strafinrichtingen en de ambtenaren van de

⁷² Zie ook Savatier in zijn noot onder het arrest genoemd onder 71.

⁷³ Zie voor samenvatting, al naar gelang van het tijdstip van publicatie meer of minder volledig, ook A. Plantey, *Traité pratique de la fonction publique*, deel I, 2e uitgave, Parijs 1963 p. 151; A. de Labaudère, *Traité élémentaire de droit administratif*, deel II, 3e uitgave, Parijs 1963, p. 84 en H. Sinay, *La grève*, deel 6 van *Traité de droit du travail* van H. Camerlynck, Parijs 1966.

magistratuur, en anderzijds de reglementering van het stakingsrecht, zoals die is neergelegd in de wet van 31 juli 1961.

Vervolgens zijn er de beperkingen, zoals die geaccepteerd zijn door de rechtspraak. De conseil d'état keurt goed, dat bij het ontbreken van de wettelijke reglementering, zoals bedoeld in de grondwet, de regering zelf de beperkingen verbonden aan het stakingsrecht van ambtenaren vaststelt. Deze beperkingen zijn echter slechts geoorloofd, voorzover ze noodzakelijk zijn om de functionering te verzekeren van die functies en diensten, waarvan de continuïteit onmisbaar wordt geacht ter bescherming van 'l'action gouvernementale' en 'l'ordre public'.

Tenslotte is er dan nog als beperking het vorderingsrecht van de overheid, op grond waarvan de overheid haar personeel, indien zulks nodig is ter verzekering van 'les besoins du pays', kan vorderen het werk te hervatten c.q. aan het werk te blijven.

§ 3 - België

In België is de situatie met betrekking tot een eventueel stakingsrecht van ambtenaren bijzonder onduidelijk. In tegenstelling met Frankrijk wordt in de Belgische grondwet geen enkele bepaling over het stakingsrecht, ook niet voor de werknemers in de particuliere sector, aangetroffen. Ook ontbreken, met één uitzondering, wettelijke bepalingen op dit punt voor de ambtenaren.

Artikel 7 van het statuut van het rijkspersoneel

Alleen het statuut van het rijkspersoneel, zoals dat is vastgesteld bij koninklijk besluit van 2 oktober 1937, bevat ten aanzien van het stakingsrecht van ambtenaren een, zij het summiere, bepaling. In artikel 7, derde lid van dit koninklijk besluit is namelijk bepaald, dat zgn. rijksagenten de uitoefening van hun functie niet mogen staken zonder voorafgaande toelating⁷⁴.

⁷⁴ Suetens, p. 158, attendeert er op, dat de Franse tekst enigszins anders luidt. Met name komt geen equivalent voor van het Nederlandse woord staken. De Franstalige versie luidt: 'Ils ne peuvent suspendre l'exercice de leurs fonctions sans autorisation préalable'.

Het ontwerp van het statuut van het rijkspersoneel bevatte een meer positieve bepaling. In de Franstalige versie bepaalde artikel 11: 'Ils ne peuvent se livrer à aucune activité qui serait en opposition avec la monarchie, les institutions et les lois du Peuple belge ou le respect dû aux autorités établies. Il leur est interdit de se mettre en grève'⁷⁵. Suetens⁷⁶ wijst er op, dat deze radicale bewoordingen aansloten bij de opvattingen, welke Camu, koninklijk commissaris voor de administratieve hervorming, naar voren bracht:

'Voici quels sont les devoirs essentiels des agents de l'Etat: Le devoir de s'abstenir de toute activité qui suspendrait ou tendait à suspendre l'exercice des fonctions publiques. C'est l'interdiction du droit de grève qui j'ai tenu à formuler expressément (artikel 11). Le statut doit interdire formellement tout arrêt dans le fonctionnement des services publics, tout refus de travail individuel, toute suspension collective ou concertée de ce travail, car le pays entier ne laisserait pas d'en être profondément ébranlé. Il ne suffit pas de contester dans le chef des agents de l'Etat le droit de grève. Il faut résolument prévenir qu'elle éclate. Dans un état démocratique qui règle librement l'activité et la carrière de ses agents, la grève des services publics constitue un attentat contre la nation entière'.

Van deze bewoordingen is niets terug te vinden in het begeleidend verslag aan de koning. Dit verslag rept met geen woord over het onderdeel van artikel 7, dat op de staking betrekking heeft, noch over de betekenis en interpretatie, die men er aan moet of kan geven.

Opvatting literatuur

De meeste schrijvers leiden uit het bepaalde in artikel 7, derde lid van het statuut van het rijkspersoneel af, dat het de ambtenaren in België zonder meer verboden is om te staken. Zij baseren zich echter niet alleen op deze bepaling. Ook wanneer de desbetreffende bepaling niet zou hebben bestaan, zouden zij tot het ontzeggen van het stakingsrecht aan ambtenaren gekomen zijn. Men gaat zelfs zo ver, dat men

⁷⁵ De tekst van het ontwerp is te vinden in: L. Camu, *Premier rapport sur la réforme administrative*, deel 1: Le statut des agents de l'état, Brussel 1937, p. 120.

⁷⁶ P. 158.

zich ook uitsprekt voor een stakingsverbod voor arbeidscontractanten in dienst van de overheid en voor werknemers in dienst van zgn. concessiehouders.

Volgens Mast⁷⁷ vloeit het stakingsverbod voort 'uit de regel van de continuïteit van de openbare dienst, uit het beginsel volgens hetwelk het algemeen belang ter bevordering waarvan de openbare dienst is ingericht, de voorrang moet hebben op het persoonlijk belang van de ambtenaar en ten slotte uit de plicht van de ambtenaar om de hem opgedragen taak met ijver te volbrengen'.

Dezelfde opvatting is Buttgenbach⁷⁸ toegedaan, volgens wie de afwezigheid van een stakingsrecht voor ambtenaren 'est une conséquence nécessaire du principe de la continuité du service public et existe même dans les silences des textes'.

Zo ook Wigny⁷⁹: 'Les agents ne peuvent s'abstenir collectivement du travail pour arrêter la marche d'un service qui, par definition, est indispensable à la communauté'. Deze schrijver verwerpt ook een beperking van het stakingsverbod tot gezagsambtenaren: '...n'est-il pas peu démocratique, et peu objectif d'ainsi déprécier la valeur et l'importance du travail des collaborateurs de rang inférieur; pour assurer la marche des trains, les chauffeurs de locomotives sont aussi nécessaires que les directeurs généraux à Bruxelles. On ne peut prendre le public en otage pour défendre les intérêts particuliers. Un intérêt général qui a été jugé essentiel, ne doit pas être mis en péril'. De mening van Vauthier⁸⁰ gaat in dezelfde richting: 'L'administration agit, non pas dans une pensée d'enrichissement et de lucre, mais bien en vue d'assurer le bien-être et la sécurité de la collectivité des citoyens. Il n'est pas tolérable que les intérêts de cette collectivité ou, en d'autres termes, les intérêts du pays, puissent être mis légalement en péril par l'effet du 'droit' qui appartiendrait aux agents de l'administration de refuser le travail qu'ils se sont engagés à fournir. Ce 'droit

⁷⁷ A. Mast, *Overzicht van het Belgische administratief recht*, Gent 1962, p. 91; zie ook A. Mast, *Précis de droit administratif Belge*, Brussel-Gent, p. 110.

⁷⁸ A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, deel 1, 3e uitgave, Brussel 1966, p. 335.

⁷⁹ P. Wigny, *Droit administratif. Principes généraux*, 14e uitgave, Brussel 1962, p. 194.

⁸⁰ M. Vauthier, *Précis du droit administratif de la Belgique*, 3e uitgave, Brussel 1950, p. 108.

de grève' que l'on revendique quelquesfois en faveur des agents de l'administration, est une fantome juridique, un pure illusion'.

Andere Belgische schrijvers hebben zich bij de vorengenoemde auteurs aangesloten⁸¹.

Door de meerderheid van al deze auteurs wordt echter niet betwist, dat naar Belgisch positief recht staking wel is toegelaten, indien deze toelating vooraf verkregen wordt. Zo stelt Buttgenbach⁸²: 'Juridiquement et en droit positif belge, je suis obligé de constater que la grève des fonctionnaires pourrait être couverte par une autorisation du gouvernement ou par certains de ses membres'. Buttgenbach⁸³ noemt twee gevallen, waarin z.i. sprake was van voorafgaande toelating. In 1945 kondigde de toenmalige Belgische regering aan, dat zij bij een eventuele terugkeer van Koning Leopold III zou weigeren de orde te handhaven. Volgens Buttgenbach verleende de regering hierbij dus niet alleen toestemming tot staken, maar was zij zelfs bereid het voorbeeld te geven.

Enige jaren later zou een politieke staking van 24 uur plaatsvinden, in de regering, die toen aan het bewind was, stonden de ministers van één partij toe, dat het personeel, dat onder hun departement ressorteerde, in staking zou gaan, terwijl de ministers van de andere partij met sancties dreigden.

Suetens⁸⁴ merkt ten aanzien van deze voorbeelden terecht op, dat het duidelijk is, dat de opstellers van het statuut niet de bedoeling hadden de deur open te laten voor zulke willekeurige toepassingen, 'het ware ondenkbaar dat de willekeur van bepaalde politiek invloedrijke personen hier van doorslaggevende aard zou zijn'.

⁸¹ Zie o.a. F. de Visschere, *Praeadvies over de rechtspositie van de ambtenaar in België*, Zwolle 1955, p. 23, en G. Rombaut, *La grève en droit public*, *Journal des tribunaux* 1961, p. 96. Deze laatste stelt (p. 97) 'Il est impossible en effet, qu'un même agent ait à la fois l'obligation d'obéir au gouvernement et le droit de s'insurger contre lui en refusant exercer ses fonctions. Et il serait absurde que l'agent qui refuse de travailler ne soit pas punissable s'il vent faire violence à l'autorité alors qu'il le serait s'il était simplement paresseux'.

⁸² A. Buttgenbach, *Fonctionnaires. La loi de la continuité et de la régularité des services publics et la grève de leurs agents*, *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Brussel, 1951, p. 7.

⁸³ *Id.*, t.a.p.

⁸⁴ Suetens, p. 159.

Hoewel de overgrote meerderheid van de schrijvers aan de ambtenaren het stakingsrecht ontzegt, zijn er toch ook auteurs, die niet alleen de lege ferenda, maar ook de lege lata aan ambtenaren stakingsvrijheid toekennen⁸⁶. De lege ferenda, omdat o.a. het gestelde vereiste van de continuïteit van de overheidsdienst geen *algemeen* stakingsverbod rechtvaardigt, daar zij niet met dezelfde kracht voor alle overheidsinstellingen geldt, de lege lata, omdat de in artikel 7, derde lid van het statuut van het rijkspersoneel vereiste voorafgaande toelating implicite aan de erkende vakorganisaties verleend zou zijn. Betoogd wordt dan⁸⁶, dat als gevolg van het tot stand komen van het 'syndikaal statuut', hetgeen geregeld is bij koninklijk besluit van 20 juni 1935, rijksambtenaren zich bij een vakorganisatie mogen aansluiten, indien deze door de overheid erkend is. Voor deze erkenning is vereist het neerleggen van de statuten en van een lijst van de verantwoordelijke leiders. Wanneer nu de statuten van vakorganisaties, die alle formele verwijzingen naar de mogelijkheid van stakingen bevatten, door de regering worden goedgekeurd, wil dit zeggen, dat, hoewel stakingen in beginsel verboden zijn zonder voorafgaande toelating, deze toelating aan alle rijksambtenaren, aangesloten bij een vakorganisatie, verleend is bij de erkenning van de organisatie.

Wel kan, volgens Suetens⁸⁷, een staking sancties ten gevolge hebben. 'Inderdaad, vermits zij onder een eenzijdig vastgesteld statuut leven en de overheid dit statuut kan wijzigen, wanneer zij het nodig acht, is het duidelijk dat de overheid kan bepalen dat zij voortaan deelneming aan een werkstaking als een disciplinaire fout zal beschouwen en als dusdanig zal sanctioneren. Vanaf dit ogenblik is de uitoefening

⁸⁶ Zie o.a. L. Blontrock, De staking van het gemeentepersoneel, De gemeente 1961, p. 415; J. Buyens, Het recht tot staken in de openbare diensten, A.C.V.-maandblad 1956, p. 19; V. Crabbe, A propos de la grève des fonctionnaires, Revue de l'institut de sociologie 1962, p. 76; F. de Meijst, Het stakingsrecht der ambtenaren, Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht 1953, p. 252; P. Orianne, La problème juridique de la grève des agents des services publics, in La réforme du statut des agents de l'état, deel II, Brussel 1954, p. 122; E. Seeldrayers en V. Crabbe, Considerations sur le droit de la fonction publique, Brussel 1953 en Suetens, p. 159.

⁸⁷ Zie vooral Suetens, p. 160.

⁸⁸ Id., p. 163 en p. 164

van de vrijheid tot staken geschorst: gaat het personeel dan toch in werkstaking, dan stelt het zich vrijwillig bloot aan sancties. De voorafgaande toelating, die thans bestaat, *à priori*, is dan ingetrokken; staken is dan verboden in deze zin, dat dit zal beschouwd worden als een niet-gerechtigde afwezigheid, disciplinaire fout, en als dusdanig gesanctioneerd'.

De situatie in België kan men in het kort aldus samenvatten, dat de Belgische doctrine zich in meerderheid uitspreekt tegen staking van ambtenaren, maar dat deze stakingen in de praktijk nogal eens voorkomen en ook worden toegelaten, althans dat er veelal geen sancties tegen de deelnemers aan een staking worden getroffen⁸⁸.

Een en ander wil echter niet zeggen, dat de overheid bij een staking van ambtenaren geheel zonder mogelijkheden is. Er is in België nl. een wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd. Deze wet heeft, aldus Suetens⁸⁹, tot doel voor de verschillende bedrijven de maatregelen, prestaties of diensten te doen bepalen en afbakenen, die moeten verzekerd zijn in geval van werkstaking of uitsluiting, teneinde *a* het hoofd te bieden aan bepaalde vitale behoeften, *b* sommige dringende werken uit te voeren aan de machines of aan het materieel, *c* sommige taken te volbrengen die vereist zijn door een geval van overmacht of door een onvoorzienbare noodwendigheid.

Bij k.b. van 27 juli 1950 is een algemeen uitvoeringsbesluit houdende de zgn. vitale behoeften vastgesteld.

Opgemerkt zij, dat de wet van 19 augustus 1948 in beginsel slechts van toepassing is op die instellingen, die onder de bevoegdheid van een zgn. paritaire commissie ressorteren, maar dat het uitvoeringsbesluit van 27 juli 1950 verder reikt en ook gedeelten van de openbare sector omvat, waar op grond van de wet van 1948 geen maatregelen getroffen kunnen worden.

Door het k.b. van 27 juli 1950 worden o.a. als vitale behoeften, mede in de openbare sector, aangemerkt en kunnen derhalve personen

⁸⁸ Zie ook P. M. Orban, *Le problème de la responsabilité syndicale*, *Annales de droit et de sciences politiques* 1962, p. 42.

⁸⁹ P. 201.

worden gevorderd voor de werking van de diensten voor water-voorziening, de verstrekking van medische en farmaceutische zorgen, de werking van ziekenhuizen etc.

Reeds een jaar voor het uitvoeringsbesluit van 27 juli 1950 was bij een tweetal besluiten van 29 januari 1949 een voorziening getroffen ten aanzien van de vitale behoeften met betrekking tot de elektriciteits- en gasvoorziening. Als vitale behoeften zijn daarbij o.a. aangemerkt de elektriciteitsvoorziening van de ziekenhuizen, de openbare diensten en diensten van algemeen nut, de openbare besturen en de gasvoorziening van de ziekenhuizen.

§ 4 - De Duitse bondsrepubliek

In de Duitse bondsrepubliek wordt algemeen aangenomen, dat er voor ambtenaren een stakingsverbod bestaat, omdat stakingsvrijheid onverenigbaar wordt geacht met de publiekrechtelijke verhouding, waarin de ambtenaar tot de overheid staat⁹⁰. Het stakingsverbod wordt beschouwd een traditioneel basisbeginsel te zijn van het Duits openbaar ambt⁹¹. In de praktijk komen ook weinig stakingen voor. Het stakingsverbod geldt alleen voor de Beamten en niet voor de Angestellten en Arbeiter⁹². Deze laatste twee categoriën openbare werknemers, wier arbeidsvoorwaarden langs de weg van collectieve arbeidsovereenkomsten worden vastgesteld, mogen dus onder dezelfde voorwaarden als de werknemers in de particuliere sector staken⁹³. Nochtans wordt voor hen deze vrijheid, maar dan door middel van een collectieve arbeidsovereenkomst, vaak uitgesloten⁹⁴.

⁹⁰ G. Boldt, *Staking en uitsluiting in het Duitse recht*, in *Staking en uitsluiting*, uitgave E G K S, 1961, p. 109.

⁹¹ Suetens, p. 190.

⁹² Het onderscheid tussen de Beamten en de twee andere categoriën is oorspronkelijk vooral hierop gebaseerd dat aan de Beamten 'hoheitliche Aufgaben' (bestuursfuncties in ruime zin) werden toevertrouwd. Hiervan is men langzamerhand steeds meer afgeweken zodat momenteel een aanzienlijk deel van de werknemers bij de Bundespost en de Bundesbahn tot de Beamten behoort. Volgens F. Schmidt, *Collective negotiations between the state and its officials*, *Revue internationale des sciences administratives* 1962, p. 297, waren er in 1960 in de Duitse bondsrepubliek (Bund, Länder en Gemeinde) 1 165 000 Beamten, 666 000 Angestellten en 836 000 Arbeiter.

⁹³ Uitspraak Bundesarbeitsgericht, grosser Senat, 28 januari 1955, *Juristen-Zeitung* p. 386.

⁹⁴ Suetens, p. 191.

Wetsbepalingen

Het voor de ambtenaren geldend geachte stakingsverbod is inmiddels slechts in een zeer beperkt aantal wetsbepalingen neergelegd.

Wat de Länder betreft, is een stakingsverbod voor ambtenaren slechts neergelegd in artikel 119, Abs. 6 van de Saarlandse grondwet (van 1947) in par. 3, Abs 4 van het 'Beamtengesetz' van Rheinland-Pfalz (van 28 april 1951) en in par. 63, Abs 2 van het 'Bayerische Beamten-gesetz' (van 18 juli 1960⁸⁶). In tegenstelling hiermee garandeert artikel 29 van de Hessische grondwet echter, ook aan ambtenaren, het stakingsrecht. Suetens⁸⁶ zegt ervan, dat dit voor ambtenaren slechts kan gelden binnen het kader van hun statuut, wat dan neerkomt op uitsluiting van dit recht.

Noch de 'Bonner Grundgesetz' noch het 'Bundesbeamtengesetz' bevatten echter een bepaling omtrent een stakingsverbod voor ambtenaren. Wel heeft men bij het ontwerpen in 1953 van het 'Bundesbeamtengesetz' overwogen een stakingsverbod op te nemen; de regering deed hiertoe althans een voorstel. De commissie voor het ambtenarenrecht heeft toen dit voorstel met de volgende motivering geschrapt⁸⁷: 'Der Ausschuss hat die Vorschrift über die Unvereinbarkeit der Dienstverweigerung oder der Arbeitsniederlegung mit den Beamtenpflichten gestrichen. Der Ausschuss wollte damit keineswegs eine Aenderung des bisherigen Rechtes herbeiführen. Er hielt im Gegenteil die Unvereinbarkeit der Dienstverweigerung oder der Arbeitsniederlegung mit dem Pflichten eines Deutschen Beamten für rechtlich so klar gegeben und in den Rechtsvorstellungen der Beamten wie der Staatsbürger so festgelegt dass er die Aufnahme einer neuen entsprechenden Vorschrift in das Bundesbeamtengesetz nicht für notwendig hielt'.

De doctrine

Bij ontbreken van een voor de gehele bondsrepubliek geldend wettelijk voorschrift, leidt de doctrine het stakingsverbod voor amb-

⁸⁶ R. Hoffman, *Zum Streikrecht der Beamten*, Gewerkschaftliche Monatshefte, herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 1964, p. 610.

⁸⁸ T.a.p.

⁸⁷ Suetens, p. 190.

tenaren algemeen af uit de traditie van het 'Berufsbeamtentum'⁹⁸. Uitgangspunt is daarbij artikel 33, Abs 5 van de 'Bonner Grundgesetz', dat bepaalt: 'Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln'⁹⁹. Het stakingsverbod wordt door de doctrine als zulk een traditioneel grondbeginsel van het 'Berufsbeamtentum' gezien.

Hoffman¹⁰⁰ vat de opvatting van de doctrine als volgt samen: 'Nach dieser Ansicht sind die Beamten Organe des Staates und repräsentieren die 'Staatsidee'. Sie konnten nicht 'gegen sich selbst', nämlich gegen den Staat, streiken, der im wesentlichen erst durch ihre Tätigkeit leben könne. Gerade ein Staat, in dem die Parteiherrschaft eine allgemeine Unbeständigkeit bedeute, müsse sich auf die stete Einsatzbereitschaft seiner Beamten verlassen können. Der unparteilich sachliche Dienst für das Gemeinwohl erfordere eine Sonderstellung der Beamten in einem Treueverhältnis, das erhöhte Pflichten und unbedingten Gehorsam verlange sowie die Grundrechte einschränke; in diesem musste der Beamte seine volle Arbeitskraft ständig bereitstellen. Wenn auch die wohlerworbenen (Vor-)Rechte der Beamten ihnen gewissen Ausgleich schaffen sollten, so durften sie doch nicht nur auf materiellen Gewinn bedacht sein. Daher fehle im öffentlichen Dienst grundsätzlich der Gegensatz zwischen Lohnarbeit und Kapital, welcher überhaupt Voraussetzung für einen Arbeitskampf sei. Schliesslich sei ein Streik der Beamten, dessen Folgen viel umfassender und gefährlicher seien als bei einem Streik in der Wirtschaft, immer ein 'politischer Streik', der sowieso verboten sei'.

Dit is in het algemeen de opvatting van de Duitse doctrine. Slechts

⁹⁸ Zie o a A. Bochall, Bundesbeamtengesetz, 2e uitgave, München/Berlijn 1958, par 91, aanmerking 2, O. G. Fischbach, Bundesbeamtengesetz, Keulen-Berlijn 1954, p. 22, A. Kaiser, Der politische Streik, Berlijn 1959, p. 23, H. von Mangoldt en F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, deel II, 2e uitgave Berlijn-Frankfurt 1959, art. 33, aanmerking VII, K. E. von Türegg en E. Kraus, Lehrbuch des Verwaltungsrechtes, 4e uitgave, Berlijn 1962, p. 546 en G. Leibholz en H. J. Rink, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Keulen-Marienburg 1966, p. 323.

⁹⁹ Voor toelichting op deze bepaling zie o a Leibholz en Rink, t a p.

¹⁰⁰ P. 611.

een enkeling¹⁰¹ tendeert, o.m. op grond van de gewijzigde sociale positie van de ambtenaren, tot toekenning van het stakingsrecht.

§ 5 - Luxemburg

Voor ambtenaren geldt in Luxemburg een stakingsverbod. Een en ander wordt aangenomen op grond van het bepaalde in artikel 6, eerste lid, van de wet van 8 mei 1872 inzake het statuut van de rijksambtenaren. Hierin is namelijk de bepaling opgenomen, dat '*aucun fonctionnaire ne peut s'absenter de son poste sans avoir obtenu un congé*'. Voor het overige overheidspersoneel gelden analoge bepalingen.

Behalve uit deze bepaling volgt het stakingsverbod voor ambtenaren ook, zoals in Luxemburg algemeen wordt aangenomen, 'uit het traditionele principe van de onverenigbaarheid van de werkstaking met het publiekrechtelijk karakter van de functie van de ambtenaar, m.a.w. met het rechtstreeks in dienst zijn van de belangen van de gemeenschap'¹⁰². Overigens komen stakingen van ambtenaren praktisch nooit voor.

§ 6 - Italië¹⁰³

In Italië bestaat omtrent het al of niet geoorloofd zijn van de staking in overheidsdienst grote onzekerheid, een onzekerheid, die te meer

¹⁰¹ Hoffman, t a p

¹⁰² Suetens, p 182.

¹⁰³ De gegevens voor dit Italiaans overzicht zijn geput enerzijds uit L. Mengoni, Staking en uitsluiting in het Italiaanse recht, in Staking en uitsluiting, uitgave E.G.K.S., Luxemburg 1961, p. 245 en Suetens, p 72 en p. 183 en anderzijds uit de in deze paragraaf te vermelden uitspraken van Italiaanse rechterlijke instanties met de daarbij behorende noten

Wegens niet voldoende beheersing van de Italiaanse taal was het ons niet mogelijk de nogal uitgebreide Italiaanse literatuur over de staking in de overheidsdienst te raadplegen. Voor de meest recente literatuur moge verwezen worden naar de noot onder de uitspraak van het tribunaal van Genua van 30 maart 1966, Foro italiano 1966, II, 369.

Dat het toch mogelijk is geweest de zakelijke inhoud van de belangrijkste uitspraken, waarvan een aantal recente, van Italiaanse rechterlijke instanties in dit overzicht te doen opnemen, is te danken aan de geheel belangeloze medewerking van de heer Rigutto van de Italiaanse ambassade te 's-Gravenhage, die voor ons een zakelijke weergave van de belangrijkste uitspraken heeft verzorgd.

opvalt nu stakingen van ambtenaren in Italië veelvuldig plegen voor te komen. Op de verschillende aspecten, die het vraagstuk kent, zullen we hieronder nader ingaan.

Artikel 40 van de grondwet van 22 december 1947 houdt een zeer positieve bepaling in omtrent de toekenning van het stakingsrecht. De formulering ervan sluit nauw aan bij hetgeen hieromtrent in de Franse grondwet bepaald is. Artikel 40 luidt: 'Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano'.

De jurisprudentie en de onder de schrijvers heersende leer zien in dit artikel een rechtstreeks verbindende regel en niet alleen maar een programma¹⁰⁴. Tot nu toe heeft de wetgever zich nog niet van zijn taak gekweten om de grenzen van het stakingsrecht en de wijze, waarop het wordt uitgeoefend, vast te stellen. Wel heeft de regering enige malen een wetsontwerp ter regeling van het een en ander aan de kamer van afgevaardigden aangeboden. De kamer verwierp het wetsontwerp echter of hield het aan, waarmee het dan op de lange baan werd geschoven¹⁰⁵.

Wat in dit verband de staking van ambtenaren betreft is interessant wat Mengoni¹⁰⁶ te dezen vermeldt:

'Alleen ten aanzien van de afzonderlijke kwestie van de staking van ambtenaren heeft de regering Pella op 4 december 1953 een ontwerp van wet op de delegatie van de afkondiging van een nieuw statuut voor de burgerlijke ambtenaren van de staat aangeboden, waarin o.a. het beginsel werd bevestigd, dat de 'verdediging van de individuele en collectieve belangen' van deze categorie van werknemers moest worden uitgeoefend in die vormen, die in overeenstemming zijn met de aard van de arbeidsverhouding in de openbare dienst en met de noodzaak om de continuïteit en de regelmaat van de administratieve werkzaamheden en de overheidsdiensten te garanderen. (artikel 2, nr. 12). Met deze formulering vroeg de regering aan het parlement opnieuw het principe van het ongeoorloofde karakter van de ambtenarenstaking te bevestigen... Maar het parlement gaf er de voorkeur

¹⁰⁴ Mengoni, p. 270.

¹⁰⁵ Id., p. 259.

¹⁰⁶ T.a.p.

aan deze kwestie te onttrekken aan de delegatiewet. De wet nr. 1181 van 20 december 1954 (artikel 4) verklaart uitdrukkelijk: 'Wat betreft de verdediging van de collectieve en individuele belangen van de rijksambtenaren zullen elders voorschriften worden gegeven'. Niettemin bevat de latere besluitwet nr. 17 van 11 januari 1956, waarbij het nieuwe statuut van de burgerlijke rijksambtenaren is vastgesteld, geen enkele regel met betrekking tot de staking, maar beperkt zij zich ertoe te herinneren (artikel 71, nr. 5) aan de reserve, geformuleerd door het hiervoor genoemde artikel 4 van de delegatiewet'.

Kent artikel 40 van de grondwet, zonder een uitzondering te maken voor een bepaalde categorie werknemers, enerzijds dus uitdrukkelijk het stakingsrecht toe, anderzijds bevat het Italiaanse wetboek van strafrecht sedert haar totstandkoming in 1930 nog steeds een aantal verbodsbepalingen met betrekking tot de staking¹⁰⁷. Gedoeld wordt hier op de artikelen 502 t/m 505 en 330.

In de titel 'Van de delicten tegen de openbare economie, de industrie en de handel' bevat artikel 502 een principieel stakings- en uitsluitingsverbod; strafbaar worden gesteld stakingen met een contractueel oogmerk¹⁰⁸. Artikel 503 verbiedt de stakingen met politieke doeleinden, terwijl artikel 504 strafbaar stelt de stakingen, die tot doel hebben pressie uit te oefenen op de overheid. Artikel 505 tenslotte stelt de protest- en solidariteitsstakingen strafbaar.

In de titel 'Van de delicten tegen het openbaar gezag' stelt artikel 330 van het wetboek van strafrecht dan nog strafbaar de collectieve postverlating, derhalve de staking van ambtenaren¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Het stakingsverbod werd reeds neergelegd in een wet van 3 april 1926. In 1930 werd dit verbod opgenomen in het nieuwe wetboek van strafrecht.

¹⁰⁸ Artikel 502, lid 1 verbiedt uitsluitingen; het tweede lid werkstakingen en wel met de volgende tekst: 'I lavoratori addetti a stabilimento, aziende o ufficio, che, in numero di tre o più, abbandonano collettivamente il lavoro, ovvero lo prestano in modo da turbare la continuità o la regolarità con sole scopo di imporre ai datori di lavoro patti diversi da quelli stabiliti, ovvero di opporsi a modificazioni di tali patti o, comunque, di ottenere o impedire una diversa applicazione dei patti a usi esistenti, sono puniti con la multa fino a lire mille'.

¹⁰⁹ Artikel 330 bepaalt.

'I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio aventi la qualità di impie-

De vraag rijst of deze artikelen van het wetboek van strafrecht, tot stand gekomen tijdens het fascistische regime, ook nu nog, na de afschaffing van de corporatieve staat, geldingskracht hebben. Zijn deze artikelen, gezien het bepaalde in artikel 40 van de grondwet, nog wel als grondwettig te beschouwen? Op deze problematiek zullen we hierna nader ingaan.

In feite kunnen we ons met betrekking tot de staking in de Italiaanse overheidsdienst een drietal vragen stellen¹¹⁰ en wel:

1. Bestaat er een algemeen strafrechtelijk stakingsverbod? gelden de artikelen 502-505 van het wetboek van strafrecht ook nu nog?
2. Bestaat er een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren? heeft artikel 330 van het wetboek van strafrecht ook nu nog geldingskracht?
3. Tenslotte, bestaat er wellicht een administratiefrechtelijk stakingsverbod? kan een staking van ambtenaren aanleiding geven tot disciplinaire maatregelen?

Ad 1 Een algemeen strafrechtelijk stakingsverbod?

Gelden de artikelen 502-505 van het wetboek van strafrecht ook nu nog, of moet worden aangenomen, dat het algemeen stakingsverbod impliciet is afgeschaft door het besluit nr. 369 van 23 november 1944, hetwelk een einde maakte aan het syndicale corporatieve stelsel, dan wel is afgeschaft door de grondwet van 22 december 1947?

Veelal wordt in de Italiaanse doctrine aangenomen, dat het stakingsverbod, zoals neergelegd in artikel 502, lid 2 van het wetboek van strafrecht, niet meer van toepassing is, maar dat dit verbod is af-

gati, i privati che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità, non organizzati in imprese, e i dipendenti da imprese di servizi pubblici o di pubblica necessità i quali in numero di tre o più, abbandonano collettivamente l'ufficio, l'impiego, il servizio o il lavoro, ovvero li prestano in modo da turbarne la continuità e la regolarità sono puniti con la reclusione fino a due anni.

I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da due a cinque anni. Le pene sono aumentate, se il fatto: 1. è commesso per fine politico 2. ha determinato dimostrazioni, tumulti o sommosse popolari'.

¹¹⁰ Zie ook Suetens, p. 184.

geschaft door het besluit van 1944¹¹¹. Mengoni¹¹² motiveert dit met te stellen, dat onder het fascistisch regime het stakingsverbod de logische tegenhanger was van de instelling van de magistratuur van de arbeid. Nu deze door het besluit van 23 november 1944 werd afgeschaft, moet aangenomen worden, dat vanaf dat moment de staking, voorzover ze een instrument is voor de regeling van de collectieve arbeidsgeschillen, niet meer strafbaar gesteld is.

In zijn arrest van 4 mei 1960¹¹³ heeft het constitutionele hof ook dit standpunt ingenomen. Artikel 502, lid 2 van het wetboek van strafrecht is volgens dit hof niet meer van toepassing, omdat de corporatieve staat is afgeschaft. Overigens werd door het hof deze bepaling ook ongrondwettig geacht als strijdig met artikel 39 van de grondwet, in welk artikel de vrijheid van vakverenigingsactie gegarandeerd is. In zijn arrest van 28 december 1962¹¹⁴ heeft het constitutionele hof wederom gesteld, dat artikel 502 van het wetboek van strafrecht geen geldingskracht meer heeft. Bij dit arrest werd het hof ook in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over de al of niet grondwettigheid van de artikelen 504 en 505 van het wetboek van strafrecht. Het constitutionele hof heeft zich op het standpunt gesteld, dat deze bepalingen, in tegenstelling met artikel 502, niet in strijd zijn met de grondwet. Het hof was namelijk van oordeel, dat artikel 504, verbiedende de staking, die tot doel heeft pressie uit te oefenen op de overheid, en artikel 505, waarin de protest- en solidariteitsstaking wordt verboden, zo algemeen geredigeerd zijn, dat ze ook betrekking hebben op andere stakingen dan de zgn. economische of professionele stakingen, voor welke laatste stakingen artikel 40 van de grondwet slechts geldt. Dat artikel 40 van de grondwet slechts betrekking heeft op de professionele staking, leidde het hof af uit de plaatsing van artikel 40 in de titel 'Van de economische betrekkingen'.

¹¹¹ Niet alle schrijvers zijn deze opvatting toegedaan. Zo wijst Mengoni, p. 260 er op dat er gezaghebbende schrijvers zijn, die volhouden dat bij gebreke van een wet welke het stakingsrecht regelt, artikel 40 van de grondwet zijn kracht als voorschrift verloren heeft en dat bijgevolg het stakingsverbod, uitgevaardigd door het wetboek van strafrecht, nog altijd van kracht moet worden geacht.

¹¹² P. 257.

¹¹³ *Foro italiano* 1960, I, 709.

¹¹⁴ *Foro italiano* 1963, I, 6.

Het hof komt dan tot de conclusie, dat de artikelen 504 en 505 geen geldingskracht hebben ten aanzien van de professionele stakingen; ten aanzien van andere stakingen blijven ze echter onverkort gelden. Met betrekking tot de ambtenarenstaking betekent dit dat, indien deze staking professioneel van karakter is, ze niet door artikel 504 verboden is.

Het hof was niet in de gelegenheid zich ten aanzien van artikel 503, welk artikel de staking met politieke doeleinden verbiedt, uit te spreken. Gezien het genuanceerde standpunt door het hof ingenomen met betrekking tot de artikelen 504 en 505 moet aangenomen worden, dat, indien het hof wel in de gelegenheid geweest was zich uit te spreken ten aanzien van artikel 503, het 't betrokken artikel zeker als ook nu nog geldend beschouwd zou hebben.

Gesteld kan dus worden, dat voor de werknemers in de private sector geen stakingsverbod meer van kracht is; integendeel, op grond van artikel 40 van de grondwet komt hun een stakingsrecht toe. Dit stakingsrecht komt ook toe aan die werknemers in de publiekrechtelijke sector, op wie het gewone arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing is. Mengoni¹¹⁵ zegt ervan, dat deze werknemers, hoewel ze afhankelijk zijn van een overheidsorgaan, in feite de status van een privaatrechtelijk werknemer hebben en er dan ook geen twijfel over bestaat dat ze het stakingsrecht hebben. Deze categorie omvat vooral een groot aantal werknemers van de openbare economische lichamen, de zgn. enti pubblici economici, alsmede de werknemers in dienst van concessiehouders¹¹⁶.

Ad 2 Een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren?

Bestaat er een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren? Geldt artikel 330 van het wetboek van strafrecht, dat de collectieve postverlating van ambtenaren strafbaar stelt, ook nu nog?

Evenals artikel 502 is artikel 330 nooit uitdrukkelijk afgeschaft. De

¹¹⁵ P. 282.

¹¹⁶ Suetens, p. 185.

vraag is echter of artikel 330 in strijd is te achten met de grondwet¹¹⁷. Tot het hiervoor reeds vermelde arrest van het constitutionele hof van 28 december 1962 is het alleen het hof van cassatie geweest, dat dit probleem tweemaal zijdelings heeft aangeraakt¹¹⁸. In twee gevallen namelijk heeft het hof van cassatie het verzuim van de ambtenaar, die had deelgenomen aan een staking, strafrechtelijk laakbaar geoordeeld, maar zulks dan wegens het plegen van een ander misdrijf dan dat van artikel 330. In het eerste geval¹¹⁹ oordeelde het hof, dat een arts, verbonden aan het Nationale instituut voor sociale verzorging, die aan een verzekerde zijn diensten had geweigerd wegens deelneming aan een staking, niet kon worden veroordeeld op grond van de staking zelf, d.w.z. op grond van het verlaten van zijn post, maar wel op grond van ambtsverzuim (artikel 328 van het wetboek van strafrecht). In het tweede geval¹²⁰ werd een overwegwachter, die wegens deelneming aan een staking zijn post verlaten had en de bommen, toen dit nodig was, niet gesloten had, niet gestraft op grond van art. 330, maar op grond van artikel 432 van het wetboek van strafrecht (het in gevaar brengen van de veiligheid van het verkeer). Uit deze jurisprudentie is afgeleid¹²¹ dat artikel 330 van het wetboek van strafrecht naar het standpunt van het hof van cassatie geen geldingskracht meer zou hebben.

Veel genuanceerder is het oordeel van het constitutionele hof in zijn arrest van 28 december 1962¹²². In dit arrest oordeelde het hof het noodzakelijk, dat ter beantwoording van de vraag of artikel 330 van het wetboek van strafrecht nog geldt, eerst nagegaan werd, welke functies de openbare werknemers, die hun post verlaten hadden, vervulden. In het onderwerpelijke geval (het ging hier om het personeel bij de openbare vervoersdiensten) was het constitutionele hof

¹¹⁷ In het arrest van 2 juli 1958, *Foro italiano* 1958, I, 1050 heeft het constitutionele hof reeds beslist dat artikel 333 van het wetboek van strafrecht, dat de individuele postverlating strafbaar stelt, niet van toepassing is in zover de werkstaking als rechtmatig beschouwd mag worden.

¹¹⁸ Zie ook Mengoni, p. 283 en Suetens, p. 186.

¹¹⁹ *Foro italiano* 1951, II, 97.

¹²⁰ *Foro italiano* 1953, II, 64.

¹²¹ O.a. Mengoni, p. 283.

¹²² Zie voor vindplaats onder 114.

van mening, dat openbare diensten van dit soort niet van een zodanig belang zijn, dat het gerechtvaardigd zou zijn het personeel van deze openbare diensten van het stakingsrecht uit te sluiten. Artikel 330 werd daarom niet op hen van toepassing geacht.

Uit dit arrest moet echter wel geconcludeerd worden, dat artikel 330 nog wel van toepassing is in geval van een staking van ambtenaren, die functies uitoefenen, die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van de staat. In dat geval wordt door het hof geen strijd aanwezig geacht van artikel 330 wetboek van strafrecht met artikel 40 van de grondwet. Volgens het hof laat artikel 40 van de grondwet toe, dat aan bepaalde categorieën van openbare werknemers het stakingsrecht onttrokken wordt.

In aansluiting hierop oordeelde het tribunaal van Genua in zijn uitspraak van 30 maart 1966¹²³, dat artikel 330 van het wetboek van strafrecht wel van toepassing is op het politiepersoneel. Overigens werden in dit geval de betrokken politicambtenaren vrijgesproken, omdat ze in de (foutieve) mening verkeerden een recht uit te oefenen. Ten aanzien van het politiepersoneel had zich reeds eerder in gelijke zin uitgesproken het hof van beroep te Bologna bij zijn uitspraak van 26 april 1962¹²⁴, bij welke uitspraak een andere uitspraak, waarin een stakingsrecht voor de politie was erkend, vernietigd werd.

Reeds hiervoor is gesteld, dat ook artikel 504 van het wetboek van strafrecht, welk artikel de staking verbiedt, die tot doel heeft pressie uit te oefenen op de overheid, de normale ambtenarenstaking niet strafbaar stelt. In zijn arrest van 28 december 1962 heeft het constitutionele hof namelijk gesteld, dat artikel 504 geen betrekking heeft op professionele stakingen. Het hof stelde zich op het standpunt, dat in het onderwerpelijke geval de overheid als werkgever optrad en niet als politiek gezagsdrager.

Ad 3 Een administratiefrechtelijk stakingsverbod?

Tenslotte de beantwoording van de vraag of er voor ambtenaren een administratiefrechtelijk stakingsverbod bestaat. Kan het deelnemen

¹²³ Foro italiano 1966, II, 368.

¹²⁴ Foro italiano, repertorium 1962 trefwoord sciopero nr. 14-17.

door een ambtenaar aan een staking aanleiding geven tot een disciplinaire maatregel?

Stakingen bij de Italiaanse spoorwegen in het begin van deze eeuw waren de aanleiding tot de wetten nr. 137 van 22 april 1905 en nr. 429 van 5 april 1907. Deze wetten verleenden de hoedanigheid van ambtenaar aan alle beampten van de door de staat geëxploiteerde spoorwegen, alsmede aan het personeel van de openbare vervoersdiensten, die in concessie waren gegeven aan particuliere ondernemingen of welke werden geëxploiteerd door provincies of gemeenten. Afgezien van de door het strafwetboek bedreigde straffen maakten deze speciale wetten de onmiddellijke beëindiging van de arbeidsovereenkomsten mogelijk van het spoorwegpersoneel, dat deelnam aan werkstakingen, waarbij echter aan de directeur-generaal de bevoegdheid werd gegeven op advies van de beheersraad een minder zware disciplinaire maatregel te nemen, rekening houdende met de individuele omstandigheden en met de bijzondere verantwoordelijkheden¹²⁵. Door de wet nr. 693 van 22 november 1908, ook wel de 'wurg-wet van Giolitti' genoemd, werd de sanctie van ontslag uit de dienst in geval van staking uitgebreid tot alle burgerlijke ambtenaren van de overheidsadministratie. De bepalingen van deze wet werden nadien letterlijk overgenomen door het koninklijk besluit nr. 2960 van 30 december 1923 (artikel 47) uitgevaardigd door de regering van Mussolini¹²⁶.

De regering in Italië stelt zich nu op het standpunt, dat het hiervoor genoemde artikel 47 ook thans nog van toepassing is en dat ambtenaren, die deelnemen aan een staking, ontslagen kunnen worden. Ze wordt hierin gesteund door de rekenkamer, die beslist heeft¹²⁷, dat het stakingsrecht onverenigbaar is met de aard van de verhoudingen bij de overheidsdienst en dat de regelingen, welke disciplinaire maatregelen inhouden voor het geval van wederrechtelijke afwezigheid of van vrijwillige verlaten van dienst of het niet verrichten van een arbeidsprestatie, welke wegens haar aard leidt tot onderbreking

¹²⁵ Mengoni, p. 253.

¹²⁶ Id. t.a.p.

¹²⁷ Uitspraak van 15 juni 1954, *Foro italiano* 1955, III, 71.

of verstoring van de continuïteit en de regelmaat van de dienst, nog steeds van kracht moeten worden geacht¹²⁸.

De jurisprudentie van de raad van state is echter veel meer aarzelend en onzeker. Mengoni¹²⁹ vermeldt, dat de raad van state bij zijn uitspraak van 26 november 1954 aan een bescheiden categorie van overheidspersoneel het stakingsrecht schijnt te hebben toegekend. Beslist werd, dat een disciplinaire maatregel, genomen tegen arbeiders, die om redenen van economische aard het werk hadden neergelegd, in strijd was met de wet.

Wat de ambtenaren in meer enge zin betreft, heeft de raad van state in een aantal uitspraken¹³⁰ onderscheid gemaakt tussen een staking met economische doeleinden en een staking met politieke doeleinden. Bij deze laatste stakingen werd de toepassing van disciplinaire straffen mogelijk geacht.

Bij zijn arrest van 12 maart 1964¹³¹ oordeelde de raad van state, in aansluiting op het arrest van 28 december 1962 van het constitutionele hof, dat een staking van havenarbeiders, gericht tegen het inschakelen van andere personen voor het lossen van schepen, geen verband hield met professionele belangen en daarom onrechtmatig was. Dit standpunt werd nog eens bevestigd bij een arrest van 22 april 1965¹³².

Stelt de regering zich dus op het standpunt, dat de disciplinaire maatregelen van artikel 47 van het besluit van 23 december 1923 ook nu nog toegepast kunnen worden, opgemerkt moet wel worden, dat zij bijzonder soepel is bij het toepassen van deze maatregelen. Mengoni¹³³ zegt, dat men nooit verder is gegaan dan, uit hoofde van het enkele feit van een staking, de salarisbetaling te schorsen en een berisping te geven: 'Het onverbidde optreden van Giolitti, die de maatregel van ontslag uit de dienst toepaste, is nog slechts een herinnering aan voorbijgejden'.

¹²⁸ Zie ook Mengoni, p. 284.

¹²⁹ T.a.p.

¹³⁰ 20 oktober 1954, nr. 671 en 700, *Rivista di diritto del lavoro*, 1955, II, 7; 14 maart 1955, nr. 431, *Rivista di diritto del lavoro*, 1955, II, 249; 4 december 1956, nr. 978, *Rivista di diritto del lavoro*, 1956, II, 520.

¹³¹ *Foro italiano* 1965, III, 37.

¹³² *Id.* III, 574.

¹³³ T.a.p.

Samenvatting

Samenvattend kan men stellen, dat omtrent het al of niet geoorloofd zijn van de staking in overheidsdienst onzekerheid heerst.

Artikel 40 van de grondwet kent het stakingsrecht toe zonder een uitzondering te maken voor een bepaalde categorie werknemers. Anderzijds bevat het wetboek van strafrecht nog een algemeen stakingsverbod (artikel 502, lid 2) en een speciaal stakingsverbod voor ambtenaren (artikel 330). Heeft het constitutionele hof uitgemaakt, dat het algemeen stakingsverbod niet meer van toepassing geacht moet worden, zover gaat het hof niet ten aanzien van het bepaalde in artikel 330. De toepasselijkheid van dit artikel oordeelt het hof afhankelijk van de erbij betrokken openbare diensten. Tenslotte stelt de regering zich op het standpunt, dat deelneming aan een staking aanleiding kan geven tot disciplinaire maatregelen; bij de toepassing ervan is zij echter bijzonder soepel.

§ 7 - Een aantal andere landen

Noorwegen ¹³⁴

In Noorwegen hebben de ambtenaren, evenals de werknemers in de particuliere sector, het recht om te staken. De wet van 18 juli 1958, volgens welke wet de overheid en de ambtenarenorganisaties collectieve overeenkomsten omtrent de arbeidsvoorwaarden dienen te sluiten en met welke wet het voorheen geldende systeem van de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden (de wet van 6 juli 1933) werd losgelaten, kent het recht om te staken niet uitdrukkelijk aan de ambtenaren toe, maar verschillende bepalingen van deze wet noemen

¹³⁴ De gegevens voor deze paragraaf zijn, voorzover in de noten niet anders is vermeld, ontleend aan inlichtingen verstrekt door de Nederlandse ambassadeurs in Noorwegen, Finland, Denemarken, Groot-Brittannië, Ierland en Oostenrijk en door J. Vandercruys, adjunct algemeen secretaris van de Internationale christelijke federatie van vakorganisaties van personeel in openbare dienst en tevens ontleend aan 'Negotiating rights of public servants and the right to strike in the public service', een uitgave van Public services international, Londen 1966, welke uitgave door de secretaris-generaal van de P S I, P Tofahrn is toegezonden.

wel de staking, waaruit dan duidelijk blijkt dat aan de ambtenaren het stakingsrecht toekomt.

Bij de wet van 19 juni 1959 zijn de politie-ambtenaren van dit stakingsrecht uitgezonderd. Tevens wordt in Noorwegen algemeen aangenomen, dat de hogere ambtenaren ook niet mogen staken.

Een staking mag door de organisaties niet worden uitgeroepen, zolang een collectieve overeenkomst van kracht is, zolang de onderhandelingen nog niet zijn afgelopen en zolang de periode gesteld voor bemiddeling en eventueel arbitrage (verplichte arbitrage voor het politiepersoneel en vrijwillige arbitrage voor de overige ambtenaren) niet is verstreken. Tevens wordt als eis gesteld, dat een aanzeggingstermijn in acht wordt genomen. De aanzeggingstermijn is dezelfde als die door de individuele ambtenaar in acht moet worden genomen bij een ontslagaanvraag, nl. drie maanden. Gedurende veertien dagen na ontvangst van de aanzegging tot staken kan de regering bepalen, dat deze termijn in het algemeen belang met drie maanden verlengd wordt tot een termijn van zes maanden.

Wordt door een organisatie een staking uitgeroepen, in strijd met de bepalingen van de wet van 17 juli 1958, dan kan de desbetreffende organisatie civielrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld en veroordeeld worden tot betaling van schadevergoeding.

Zweden

Sedert 1 januari 1966 mogen ook de ambtenaren in Zweden staken. Vóór 1 januari 1966 werden de arbeidsvoorwaarden voor de ambtenaren, nadat overleg gepleegd was met de ambtenarenorganisaties, eenzijdig door de overheid vastgesteld. De ambtenarenorganisaties hadden niet het recht een staking uit te roepen. Geschillen inzake de uitleg van bepaalde regelingen werden voorgelegd aan de administratieve rechter.

Door de wet van 3 juni 1965 met uitvoeringsbesluiten, in werking getreden op 1 januari 1966, is men in Zweden tot een geheel ander systeem overgegaan. Vanaf die datum sluit de overheid met de ambtenarenorganisaties op voet van gelijkheid collectieve overeenkomsten omtrent de arbeidsvoorwaarden. Geschillen inzake de uitleg van deze overeenkomsten worden nu, juist als bij de werknemers in de

particuliere sector, voorgelegd aan de rechter in arbeidszaken. Uitdrukkelijk is ook in de wet bepaald dat staking en uitsluiting zijn toegelaten als dwangmiddelen in een geschil over aanstellings- en arbeidsvoorwaarden ten aanzien waarvan collectieve overeenkomsten worden gesloten¹³⁵.

De ambtenaar mag alleen maar deelnemen aan een door een vakorganisatie georganiseerde staking. De vakorganisatie mag geen staking uitroepen inzake geschillen die niet betreffen de aanstellings- en arbeidsvoorwaarden. De vakvereniging is tevens verplicht, tijdig mededeling te doen van het voornemen, een staking uit te roepen.

Finland

De ambtenarenregelingen in Finland zwijgen over de staking. Het stakingsrecht wordt nergens uitdrukkelijk toegekend, noch wordt de staking ergens uitdrukkelijk verboden. De algemene opvatting in Finland is echter dat de ambtenaren niet mogen staken. In de praktijk blijken stakingen vooral van lagere ambtenaren wel eens voor te komen. Disciplinaire maatregelen worden dan echter niet toegepast.

*Denemarken*¹³⁶

Ook in Denemarken wordt aan ambtenaren noch het stakingsrecht uitdrukkelijk toegekend, noch wordt staking uitdrukkelijk verboden. Evenals in Finland is echter de algemene opvatting, dat ambtenaren niet mogen staken. In de praktijk blijken stakingen van ambtenaren ook niet voor te komen.

¹³⁵ In § 15 van de wet van 3 juni 1965 is bepaald. 'Vid konflikt om sådant anställningseller for statstjänsteman som må besämmas genom avtal må lockout eller strejk vidtagas, om annat ej följer av lag eller avtal. I övrigt är stridsåtgärd som berär bestående anställningsförhållande icke tillåten Tjänsteman må deltaga i strejk endast efter beslut av arbetstagarförening sam anordnat strejken

Arbetstagarförening må ej anordna eller eljest föranleda stridsåtgärd, som enligt första stycket icke är tillåten, ej heller genom lämnande av understöd eller på annat sätt medverka vid otillåten stridsåtgärd som medlem i föreningen vidtagit Arbets- tagarförening är även skyldig att, soka hundra sina medlemmar att vidtaga otillåten stridsåtgärd eller att, om sådan redan vidtagits, soka formå dem att hava den.

Om skyldighet att lämna underrättelse angående arbetsinstallelse galla särskilda bestämmelser'

*Groot-Brittannië*¹³⁰

In Groot-Brittannië geldt voor de ambtenaren geen stakingsverbod, maar ook geen uitdrukkelijk erkend stakingsrecht. Zij verkeren wat dit betreft in dezelfde positie als de particuliere werknemers, voor wie ook niets omtrent de staking is geregeld. Bepaalde beperkingen in verband met staking gelden wel op grond van de conspiracy and protection of property act van 1875, welke wet bepaalt dat 'a person employed in a Gas or Water Supply undertaking, who wilfully or maliciously breaks his contract, knowing that his action, either alone or in combination with others will deprive the consumers of their supply' strafrechtelijk vervolgbaar is. De voorzieningen van de wet van 1875 werden in 1919 door de electricity (supply) act uitgebreid tot de elektriciteitsbedrijven.

Bij de police act van 1919 is het de politicambtenaren uitdrukkelijk verboden om te staken.

Is er dus, behalve in de hiervoor genoemde gevallen, geen wet, die de ambtenaren het staken verbiedt, deelneming aan een staking kan voor de ambtenaren wel leiden tot disciplinaire maatregelen, zoals ontslag e.d.

De algemene opvatting in Engeland, ook die van de ambtenarenorganisaties is, dat een ambtenaar niet behoort te staken. Deze opvatting is mede ingegeven door de overweging dat, wannecr er een conflict is tussen de overheid en de ambtenarenorganisaties, in bepaalde gevallen beroep op een onafhankelijke instantie mogelijk is.

*Ierland*¹³⁰

De civil service regulations act van 1956 onthoudt de ambtenaren niet nadrukkelijk het stakingsrecht, maar kent hun dit ook niet uitdrukkelijk toe. De heersende opvatting is echter ook in Ierland dat

¹³⁰ Zowel Denemarken, Groot-Brittannië als Ierland hebben artikel 6 lid 4 van het Europees sociaal handvest (zie hierover nader p. 22) geratificeerd zonder dat deze landen, voorzover ons althans bekend is, de ambtenaren op grond van artikel 31 van het handvest uitgezonderd hebben van het in artikel 6, lid 4 van datzelfde handvest neergelegde stakingsrecht. Het enkele feit, dat aan de ambtenaren het stakingsrecht niet uitdrukkelijk wordt ontzegd, wordt door deze landen dus kennelijk voldoende geacht om artikel 6, lid 4 van het handvest te ratificeren.

een ambtenaar niet behoort te staken. Het organiseren van een staking wordt overigens bemoeilijkt door artikel 9 van de offences against the state act van 1939, welk artikel luidt:

1. Every person who shall with intent to undermine public order or the authority of the State commit any act of violence against or of interference with a member of a lawfully established military or police force (whether such member is or is not on duty) or shall take away, injure, or otherwise interfere with the arms or equipment, or any part of the arms or equipment, or any such member shall be guilty of a misdemeanour and shall be liable on conviction thereof to imprisonment for a term not exceeding two years.

2. Every person who shall incite or encourage any person employed in any capacity by the State to refuse, neglect, or omit (in a manner or to an extent calculated to dislocate the public service or a branch thereof) to perform his duty or shall incite or encourage any person so employed to be negligent or insubordinate (in such manner or to such extent as aforesaid) in the performance of his duty shall be guilty of a misdemeanour and shall be liable on conviction thereof to imprisonment for a term not exceeding two years.

3. Every person who attempts to do any thing the doing of which is a misdemeanour under either of the foregoing sub-sections of this section or who aids or abets or conspires with another person to do or attempt to do any such things or advocates or encourages the doing of any such thing shall be guilty of a misdemeanour and shall be liable on conviction thereof to imprisonment for a term not exceeding twelve months.

Oostenrijk

In Oostenrijk is in de afgelopen jaren een – nogal academische – discussie ontstaan over de vraag of de keizerlijke verordening van 25 juli 1914 de zgn. Streikverordnung, bevattende een stakingsverbod o.a. voor ambtenaren, ook nu nog geldingskracht heeft. In deze Streikverordnung is o.a. bepaald:

'Der öffentliche Beamte, der Bedienstete eines Staatsbetriebes, der Bedienstete einer Eisenbahn, eines Schifffahrtsunternehmens oder einer Staatlich geschützten Unternehmung, der im Vereine mit anderen

in der Absicht, den Dienst oder Betrieb zu stören, die Erfüllung seiner Pflichten ganz oder zum Teile verweigert oder unterlässt, oder seine Arbeit in einer Weise verrichtet, die geeignet ist, den Dienst oder Betrieb zu erschweren, wird wegen Vergehens mit strengem Arrest von sechs Wochen bis zu einem Jahre bestraft'.

Sommigen zijn van opvatting, dat deze verordening ook nu nog geldt, anderen zijn van mening, dat deze verordening haar geldingskracht heeft verloren¹³⁷. Hoe dit ook zij, in de praktijk wordt de verordening niet meer toegepast. Hieruit en uit de omstandigheid, dat het stakingsrecht overigens nergens uitdrukkelijk aan de ambtenaren is toegekend, leiden de ambtenarenorganisaties af, dat aan de ambtenaren het stakingsrecht stilzwijgend is toegekend.

Naar aanleiding van een staking van de politie in 1962 zijn er in verschillende kringen stemmen opgegaan om de staking van ambtenaren wettelijk te regelen, doch zulks is tot nu toe niet geschied.

Zwitserland

De federale wet van 30 juni 1927 inzake het statuut van de federale ambtenaren houdt een stakingsverbod in. In artikel 23 is nl. bepaald: 'Il est interdit aux fonctionnaires de se mettre en grève et d'y inciter d'autre fonctionnaires. Il est interdit aux associations et aux sociétés coopératives de priver un fonctionnaire de sa qualité de membre ou de le léser dans ses intérêts économiques pour non-participation à une grève'.

Voor de niet-federale ambtenaren geldt in het algemeen noch een stakingsverbod, noch een uitdrukkelijk stakingsrecht. In de praktijk komen stakingen in overheidsdienst uiterst zelden voor.

De Verenigde staten

De federale ambtenaren in de Verenigde staten hebben niet het recht te staken. De meest recente bepaling hieromtrent bevat de executive order 10988 van 1962. Artikel 2 hiervan bepaalt dat:

¹³⁷ De eerste opvatting wordt o.a. verdedigd door H. Fleisch; Zur Frage der Geltung der kaiserlichen Verordnung vom 25 Juli 1914 ('Streikverordnung') Österreichische Juristen-Zeitung 1962, p. 591; de tweede opvatting door o.a. F. Kaltenbrunner, Dürfen öffentlich-rechtliche Angestellte streiken? eveneens in Österreichische Juristen-Zeitung 1962, p. 589.

'The term employee organisation shall not include any organisation 1. which asserts the right to strike against the Government of the U.S. or any agency thereof, or to assist or participate in any such strike, or which imposes a duty or obligation to conduct, assist or participate in any such strike, or 2. which advocates the overthrow of the constitutional form of Government in the U.S. or 3. which discriminates with regard to the terms or conditions of membership because of race, colour, creed or national origin'.

Ook de Taft-Hartly act van 1947 bevat een stakingsverbod voor federale ambtenaren, terwijl de public law 330 van 1955 voor federale ambtenaren staken of het lid zijn van een organisatie, die het stakingswapen gebruikt, tot een strafbaar feit maakt.

Ook het niet-federale overheidspersoneel in de Verenigde Staten mag niet staken. Elf staten, van New-York tot Hawai, kennen een stakingsverbod voor ambtenaren. Zo bepaalt in de staat New-York de Condon-Wadlin act van 1947 dat stakende ambtenaren worden ontslagen en dat zij niet binnen drie jaren weer in dienst genomen kunnen worden. Ook echter wanneer er geen wettelijk stakingsverbod is, nemen de rechterlijke instanties aan, dat het overheidspersoneel niet mag staken. Hoewel stakingen dus verboden zijn, plegen stakingen van niet-federaal personeel wel voor te komen. De laatste grote stakingen kwamen voor in de staat New-York, nl. in januari 1965, toen 7500 werknemers van 'the welfare department' voor 27 dagen in staking gingen, en in de lente van 1966, toen een massale staking onder het personeel bij het openbaar vervoer uitbrak. In beide gevallen werd de Condon-Wadlin act niet toegepast.

Canada

In 1966 is door de Canadese regering bij het parlement een wetsontwerp aanhangig gemaakt, dat voor het eerst in de Canadese historie de mogelijkheid tot 'collective bargaining' in de publieke sector mogelijk maakt. Het voorgestelde wetsontwerp is gebaseerd op de in juli 1965 gemaakte aanbevelingen door een 'preparatory committee on collective bargaining in the public service', het zgn. Heeney-committee. In het nieuw voorgestelde systeem zullen de

ambtenaren het recht hebben om te staken. Staking zal echter alleen toegelaten zijn, wanneer de partijen niet door onderhandeling en langs de weg van bemiddeling tot elkaar zijn kunnen komen. Tevens zullen voorzieningen getroffen worden om de ongestoorde functionering van bepaalde diensten te verzekeren.

deel 2

de totstandkoming van het strafrechtelijk stakingsverbod

§ 1 - Inleiding

Een geschrift over de werkstaking van ambtenaren in Nederland zal ongetwijfeld aandacht dienen te besteden aan de totstandkoming van het strafrechtelijk stakingsverbod in 1903 voor ambtenaren en spoorwegpersoneel. Deze aandacht zal echter in deze studie, welke geen historische beoogt te zijn, slechts globaal en enigszins impressionistisch van karakter kunnen zijn.

Een waarlijk analyserende beschouwing over de totstandkoming van het stakingsverbod en de achtergronden ervan zou de onderwerpelijke studie niet alleen te zeer doen uitdijen, maar lijkt ook meer voorbehouden aan een historisch geschoold persoon dan aan iemand, die een juridische opleiding ontvangen heeft. Overigens heeft reeds meer dan 30 jaar geleden, in 1935, een historicus nl. Rüter, de spoorwegstaking van 1903 en al wat daarmee samenhangt, dus ook de totstandkoming van het strafrechtelijk stakingsverbod, geanalyseerd en wel op een wijze welke, om de uitnemendheid ervan, alom geprezen is.

In onze studie besteden wij aan het klimaat, waarin en de historische omstandigheden, waaronder het strafrechtelijk stakingsverbod is tot stand gekomen, meer globaal aandacht, terwijl er naar gestreefd is uitvoeriger in te gaan op de (parlementaire) totstandkoming van het stakingsverbod zelf en de direct daaraan voorafgaande voorbereiding. Deze fase is in het kader van dit boek ook het meest interessant, omdat zij veel meer direct betrekking heeft op de ambtenaren.

Opgemerkt zij overigens dat, toen de regering in 1903 aan de tweede kamer der staten-generaal voorstelde om onder meer dienstweigering van ambtenaren strafbaar te stellen, dit niet de eerste maal was, dat een zodanig voorstel de staten-generaal bereikte.

Door de afschaffing bij de wet van 12 april 1872 (S. nr. 64) van de artikelen 414 t/m 416 van de code pénal, het zgn. coalitieverbod, was

er, ook voor de ambtenaren, althans uit strafrechtelijk oogpunt gezien stakingsvrijheid ontstaan¹.

Daar dit kennelijk niet wenselijk geacht werd, werd bij de vaststelling van het wetboek van strafrecht in 1881 door de regering voorgesteld dienstweigering van ambtenaren strafbaar te stellen. De tweede kamer achtte dit toen echter niet nodig, omdat zij van oordeel was, dat voor zulk een dienstweigering in ons land geen gevaar bestond. Minister Modderman verenigde zich met de opmerking van de commissie van rapporteurs, dat bijzondere strafbedreigingen tegen dienstweigering van ambtenaren passen in een Napoleontisch wetboek, gemaakt onmiddellijk na tijden van opstand en beroering, en trok de voorgestelde artikelen in².

§ 2 - De januari-staking

De directe aanleiding tot het voorstel van de regering om o.m. dienstweigering van ambtenaren strafbaar te stellen, was ongetwijfeld

¹ Deze artikelen luiden:

Art. 414 Alle onderlinge samenspanning of vereniging van degenen, die handwerkslieden in het werk stellen, strekkende om tegen recht en billijkheid een vermindering van het werkloon door te drijven, wanneer zij van een poging of een aanvang van uitvoering gevolgd wordt, zal gestraft worden met gevangenzetting van zes dagen tot een maand en een geldboete van tweehonderd tot drieduizend franken.

Art. 415 Alle onderlinge samenspanning of vereniging van de zijde der werklieden, om tegelijkertijd het werk te doen ophouden, het werk in een fabriek of werkplaats te verbieden, het te werk komen en blijven vóór of na zeker uur te beletten, en in het algemeen, om de arbeid te doen staken, te beletten of duurder te maken zo wanneer er enige poging in het werk gesteld of een aanvang met de uitvoering gemaakt is, zal gestraft worden met een gevangenisstraf van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden.

De hoofden of aanleggers zullen gestraft worden met een gevangenzetting van twee tot vijf jaren

Art. 416 Ook zullen gestraft worden met de straffen bij het vorig artikel gesteld, en met inachtneming van hetzelfde onderscheid, de werklieden, die enige boete, verbod of ontzegging of enige proscriptie onder de naam van vervloeking of verdoeming, of wat benaming het zijn mag, uitgesproken of aangelegd zullen hebben, hetzij tegen de fabrieksbestuurders en ondernemers van werken, hetzij tegen elkander.

² Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage 1958, p. 36.

gelegen in de eerste spoorwegstaking van 1903, welke staking zeer nauw samenhang met een conflict in het Amsterdams havenbedrijf. De grieven van de havenarbeiders en die van het spoorwegpersoneel vertoonden veel punten van overeenkomst. In beide conflicten ging het vooral om de verhouding tussen werkgevers en arbeidersverenigingen, meer dan om de rechtspositie van het personeel en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden³.

Het conflict in het Amsterdams havenbedrijf

In het Amsterdams havenbedrijf bestond al geruime tijd feitelijk geen contact meer tussen werkgevers en werknemers, hetgeen enerzijds een gevolg was van de ontwikkeling van het grootbedrijf en de toepassing van een stelsel van aanneming en onderaanneming, en anderzijds van de omstandigheid, dat de werkgevers de arbeidersverenigingen bijna stelselmatig tegenwerkten of negeerden⁴.

Met de arbeidsvoorwaarden van de havenarbeiders was het zeer droevig gesteld. Volgens Ruter⁵ is het een wat al te cynische spotternij om over de rechtspositie van de werknemers in dit bedrijf te spreken.

Een conflict kon niet uitblijven. Ten aanzien van het ontstaan van dit conflict zegt Verberne⁶, Ruter samenvattende, het volgende:

'Consequent negeerde de directie (van de grootste van de vemen, Blaauwhoedenveem) de vakbonden. zij meende dat zij alleen over

³ L. G. J. Verberne, *De Nederlandse arbeidersbeweging in de 19e eeuw*, Utrecht-Antwerpen 1959, p. 147.

⁴ L. G. J. Verberne, *Geschiedenis van Nederland in de jaren 1859-1925*, deel 1, 3e uitgave, Utrecht 1957, p. 158.

⁵ A. J. C. Ruter, *De spoorwegstakingen van 1903*, Leiden 1935, p. 305. Zie voor overige literatuur omtrent de spoorwegstakingen van 1903 en al wat daarmee verband houdt o.a. ook *Algemene geschiedenis der Nederlanden*, deel XI, Van liberaal naar sociaal getij 1885-1914, p. 110, J. A. A. H. de Beaufort, *Vijftig jaren uit onze geschiedenis 1868-1918*, 2e deel, Amsterdam 1928, p. 14, J. A. de Bruine en N. Japikse, *Staatkundige geschiedenis van Nederland in onze tijd*, deel VI 1887-1917, Leiden 1918, p. 230, W. J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland*, derde deel 1901-1904, 's-Gravenhage 1950, p. 28 en de literatuur vermeld bij Ruter en Verberne, *De Nederlandse arbeidersbeweging in de 19e eeuw*.

⁶ Verberne, *Ned. arb.*, p. 147 en p. 148.

de arbeidsvoorwaarden, welke afhankelijk waren van de gezondheid van het bedrijf, moest oordelen, dat de arbeiders haar beslissingen moesten vertrouwen. Daarbij komt, dat Blaauwhoedenveem het toenemend verzet, dat mede voortspoot uit het toepassen van strafmaatregelen of het verlenen van ontslag, wilde overwinnen door het vormen van kernen van nieuwe vaste arbeiders, hetgeen velen in hun brood bedreigde. Gaarne ontweek de directie de vastgestelde loonregelingen, ook om de concurrentie met andere bedrijven te kunnen verscherpen. Zo ontstond de mogelijkheid, dat ook bij deze bedrijven loonbederf zou optreden, te meer omdat Blaauwhoedenveem zich losgemaakt had uit de bond van vemen en dus terzijde stond van de overeenkomsten tussen deze organisatie en de werklieden. Een en ander leidde er toe, dat de arbeidersbonden – Handel en nijverheid, opgericht in 1896 en de Vereniging van dok- en veemarbeiders, opgericht in 1899 – op 10 januari 1903 een ultimatum richtten aan Blaauwhoedenveem, teneinde het tot een ander beleid te brengen. Weldra begonnen er onderhandelingen, die in zoverre uitkomst hadden, dat de eisen ingewilligd werden, behalve die betreffende het weren van niet-georganiseerde arbeiders (15 januari).

Verzoening gaf dit echter niet, want aan de crisis bij Blaauwhoedenveem haakte zich een ander conflict vast, dat bij de firma Müller en Co. Daar was een staking ontstaan naar aanleiding van een weigering van het personeel om samen te werken met een tweetal niet-georganiseerde controleurs van Blaauwhoedenveem. Dit conflict nam wegens toepassing van de besmettingstheorie, geleidelijk aan toe in omvang, waarbij ten slotte ook andere vemen betrokken geraakten. De kwestie kreeg een principieel karakter, toen de Vereniging van werkgevers op scheepvaartgebied te kennen gaf, wel de vakverenigingen te willen erkennen, maar de eis om niet-georganiseerden te weren, af te wijzen. Dit had tot gevolg, dat de vemen minder omzichtig tegenover de arbeiders begonnen op te treden. Zo ontstonden allerlei wrijvingen en moeilijkheden, het conflict breidde zich steeds uit en kreeg de omvang van een algemene havenstaking'.

Het conflict bij de spoorwegen

In deze fase kwam het havenconflict in aanraking met de toestanden bij het spoorwegbedrijf.

Na 1870 en vooral na 1890 was het spoorwegbedrijf sterk uitgebreid, met als gevolg, dat het persoonlijk contact tussen directies en personeel verloren ging. Nagelaten nu was om voor dit verlies een compensatie te zoeken in de vestiging van een behoorlijk geregelde rechtspositie van het personeel; verzuimd was ook de opkomende vakbeweging met begrip te aanvaarden om haar dienstbaar te maken aan de vorming van een nieuw contact. De directies bleven afkerig van de arbeidersverenigingen en meenden in de ontevredenheid slechts socialistisch gestook te onderkennen⁷.

Zonder grond was die ontevredenheid echter niet. Tussen 1882 en 1890 was er weinig en van 1890 tot 1903 nagenoeg geen verbetering in de arbeidsvoorwaarden gebracht. Na 1890 kwam een deel der arbeiders hiertegen in verzet en formuleerde een aantal grieven, die tien jaar later nog juist zo zouden bestaan en die door de in 1903 ingestelde staatscommissie van enquête ook gegrond werden verklaard⁸.

Het was deze ontevredenheid die de spoorweglieden er toe bracht zich solidair te verklaren met de havenarbeiders. Op 27 januari werd naar aanleiding van het gerucht, dat een schip naar de Rietlanden gebracht zou worden om daar, nu de havenarbeiders staakten, spoorwegarbeiders bij het lossen te laten helpen, in een vergadering van spoorweglieden te Amsterdam besloten alle onderkruipersarbeid te weigeren. Aan de H.S.M. werd dit besluit onmiddellijk schriftelijk medegedeeld, aan het spoorwegpersoneel werd het de volgende dag door middel van een manifest bekend gemaakt⁹.

De kwestie werd acuut op 28 januari, toen enkele spoorweglieden weigerden wagons door te zetten voor een van de bij het havenconflict betrokken vemen. Op 29 januari verscherpte zich de toestand doordat een rangeerder weigerde een wagon te rangeren voor Blaauwhoedenveem. De rangeerder werd onmiddellijk geschorst, waarop het personeel van de goederenstations Rietlanden en Oostenburgergracht terstond het werk neerlegde. Zo begon de beweging,

⁷ Verberne, *Gesch. v. Ned.*, p. 158 en p. 159.

⁸ Rüter, p. 218.

⁹ Id., p. 277.

welke zich van het begin af kenmerkte door een spontaan elan bij de arbeiders¹⁰. Hoewel de leiders naar beperking streefden, nam de omvang van de staking toe. De volgende dag breidde de staking zich ook uit tot het Weesperpoortstation, welk station tot de s.s. behoorde. Op 31 januari lag het verkeer van en naar Amsterdam geheel stil, terwijl een algemene spoorwegstaking aanstaande scheen¹¹.

In de avond van de 31e januari kwam er echter plotseling ontspanning, juist toen tot uitbreiding van de staking besloten was. Eerst willigde de s.s. de eisen in (nl. herstel van de stakers in hun functie, het uitbetalen van loon en de belofte geen revanche te zullen nemen) en kort daarop besloot de H.S.M. de organisaties te erkennen en het vervoer naar de vemen te schorsen. Het succes van de arbeiders was volkomen. Onmiddellijk hieven zij de staking op, de looneisen kregen geen accent. Op 1 februari werd de dienst hervat, op 2 februari was ze weer geheel normaal¹².

Dat de directies zo snel capituleerden is vooral een gevolg geweest van het onverwachte der gebeurtenissen. Zij waren in het geheel niet op tegenmaatregelen voorbereid. De spoorweglieden, vooral de machinisten, bleken onvervangbaar. Daarnaast eiste het algemeen belang een spoedig herstel van het verkeer¹³.

Het conflict in het havenbedrijf, dat tijdens de spoorwegstaking enigszins op de achtergrond raakte, werd ongeveer tegelijkertijd beëindigd. De havenarbeiders zagen al hun eisen, met uitzondering van die van het verplicht lidmaatschap, ingewilligd. Voor de arbeiders was deze weigering eigenlijk een nederlaag, daar het de kern van de kwestie raakte. Zij werd echter goed gemaakt door het standhouden van de onderlinge solidariteit van de arbeiders¹⁴.

¹⁰ Verberne, *Gesch. v. Ned.*, p. 159.

¹¹ Id., t.a.p.

¹² Id., t.a.p.

¹³ Verberne, *Ned. arb.*, p. 153.

¹⁴ Id., p. 152.

§ 3 - De voorbereiding van de wijziging van het wetboek van strafrecht

De reacties op de spoorwegstaking en de afloop er van waren in het land zeer verscheiden. Rüter¹⁶ zegt er van, dat de socialisten meenden in de hemel, de behoudenden van iedere richting in het voorportaal van de hel te zien.

Ook de pers reageerde zeer verschillend. Enerzijds waren er de zeer geestdriftige reacties in de anarchistische en socialistische pers¹⁶. anderzijds de van ontzetting getuigende reacties in de bladen van de regeringspartijen¹⁷. De vrijzinnige bladen¹⁸ namen een meer gereserveerde houding aan.

De persreacties

De tijd¹⁹, De Nederlander²⁰ en De nieuwe courant²¹ waren de eerste bladen, die op een wettelijke voorziening aandrongen.

De tijd wees in dit verband op de situatie in Frankrijk:

'Volgens de Fransche wet is het plotseling gelijktijdig nederleggen van den arbeid door spoorwegbeambten strafbaar, en wij herinneren ons niet van werkstakingen, gelijk thans bij ons Amsterdamsch spoorwegpersoneel, in Frankrijk vernomen te hebben. Wel had een paar jaar geleden een groote werkstaking plaats in Italië. Door krachtige maatregelen evenwel is de Regeering daar te lande erin geslaagd in korten tijd den treinenloop te herstellen en de stakers tot hervatting van den arbeid te nopen. In de eerste plaats zullen dus de buitenlandsche wetgeving op dit stuk en de elders toegepaste methode

¹⁶ Rüter, p. 389

¹⁸ De vrije socialist 4 febr., Het volksdagblad 4 febr. en Het volk 2 febr.; zie ook Rüter, p. 318 en Actestukken der samenzwering, gedenkboek der werkstakingen van 1903, 2 delen, Wageningen 1903, p. 63

¹⁷ O.a. De tijd 31 jan., De Nederlander 3 febr. en De standaard 3 febr.; zie ook Actestukken, p. 47.

¹⁹ Het vaderland 2 febr. A, Algemeen handelsblad 3 febr. O en Nieuwe Rotterdamsche courant 3 febr. A; zie ook Rüter, p. 320.

²⁰ Zie onder 16.

²¹ Id.

²² Nieuwe courant 2 febr. A; zie ook Actestukken, p. 55 en p. 56.

tot verzekering van het vervoer moeten worden nagegaan. Immers toestanden gelijk wij thans beleven, zijn in een welgeordenden staat onduelbaar².

De Nederlander, het blad van het tweede-kamerlid De Savornin Lohman, eiste op nog uitdrukkelijker toon wettelijke voorziening. Zo werd in dit blad van De Savornin Lohman, die later de auctor intellectualis²² van het strafrechtelijk stakingsverbod genoemd zou worden, o.m. het volgende gesteld:

'Tot dusver heeft de wetgever het niet noodig geoordeeld, behalve in enkele bijzondere gevallen, dienstweigering met straf te bedreigen. Bij ambtenaren komt die niet voor. Het plichtsbefes spreekt bij hen nog levendig genoeg, en bovendien werkt in voldoende mate de vrees voor ontslag.

Dit zal in het vervolg niet meer voldoende zijn. Het moet duidelijk worden gemaakt, ook door de wet, dat ambtelijke dienstverplichtingen niet straffeloos opzettelijk mogen worden overtreden of geweigerd. En met die dienstverplichtingen zullen dan wel gelijk moeten worden gesteld de diensten verricht in ondernemingen, die werken krachtens concessie.

Zulke bedrijven toch – wij denken o.a. aan straatverlichting, watertoevoer, tramverkeer – voorzien in de behoeften van den publieken dienst. De ondernemers worden aan zware verplichtingen gebonden, en werken onder voortdurende bemoeiing van de overheid. Dat geschiedt ten bate van het publiek en moet geschieden, omdat de ondernemers een monopolie hebben en het publiek moet kunnen rekenen op geregelde bediening. Maar dan moeten die verplichtingen om zich te gedragen naar de bevelen der overheid ook gelden voor het dienstepersoneel. Wat o.a. geldt voor de schepelingen, aangemonsterd door eene reederij, geldt nog veel meer voor geconcessioneerde ondernemingen. Het komt ons voor, dat, nu openbaar is geworden welk gevaar ons onophoudelijk boven het hoofd hangt, de regeering geen dag mag verzuimen met te pogen dat gevaar te bezweren, en dat de wetgevende macht aan het land verplicht is in den kortst mogelijken tijd de noodige aanvulling van onze wetgeving tot stand

²² A. J. Stilting, *Geschiedenis van de spoorwegstakingen en de totstandkoming der 'spoorwegwetten' in Nederland, 1903*, Utrecht 1903, p. 15.

te brengen. Zelfs eene vervroegde oproeping der Tweede Kamer zou zoo nodig gerechtvaardigd zijn. Anarchie mag niet worden geduld'.

De opvatting van De Savornin Lohman, neergelegd in dit artikel in *De Nederlander*, is, zoals verder zal blijken, bij de voorbereiding van de wettelijke maatregelen richtinggevend geweest²³.

Overigens wilden zeker niet alle bladen wettelijke maatregelen. Het centrum²⁴ drong er bijv. zeker niet op aan en ook Aalberse waar-schuwde in het Katholiek sociaal weekblad²⁵ 'tegen hardhandig ingrijpen, voordat de diagnose gesteld was, daar de spoorwegarbeiders kennelijk algemene grieven hadden'. Ook Het vaderland wenste geen ingrijpen van de regering, terwijl het Algemeen handelsblad het zocht in een wettelijke regeling van het arbeidscontract²⁶. De Nieuwe Rotterdamsche courant achtte een middel tot voorkoming gewenst, maar moeilijk te vinden en de Zutfensche courant, de spreekbuis van Goeman Borgesius, verklaarde zich uitdrukkelijk tegen de maatregelen, die *De Nederlander* aanprees²⁷.

*De voorbereiding in de ministerraad*²⁸

Inmiddels was, onder voorzitterschap van minister-president Kuyper, de ministerraad, met uitzondering van de minister van justitie Loeff, die ziek was, reeds op zondag 1 februari bijeengekomen. Men was toen eensgezind van mening, dat wettelijke maatregelen tegen herhaling van het gebeurde genomen moesten worden. Buitengewone

²³ Zie over de rol van De Savornin Lohman ook L. C. Suttorp, Jhr mr. Alexander Frederik de Savornin Lohman, 's-Gravenhage 1948, p. 134.

²⁴ Het centrum 2 febr.; zie ook Rüter, p. 319.

²⁵ Katholiek sociaal weekblad 7 febr.; zie ook Actestukken, p. 97.

²⁶ Het vaderland, 2 febr. A en Algemeen handelsblad 3 febr. O; zie ook Rüter, p. 320.

²⁷ Nieuwe Rotterdamsche courant 3 febr. A en Zutphensche courant 4 febr.; zie ook Rüter, p. 320.

²⁸ Hieromtrent zijn geraadpleegd de notulen van de ministerraad in de betreffende periode. Daar deze notulen echter uitmunten door beknoptheid, zijn veel van de gegevens inzake de voorbereiding van de wijziging van het wetboek van strafrecht ontleend aan Rüter, die in de gelegenheid was o.a. de archieven van dr. A. Kuyper en jhr. mr. A. F. de Savornin Lohman te raadplegen.

dienstweigering zou als misdrijf gekwalificeerd moeten worden en aan de overheid zou het recht van requisitie van personen en zaken moeten worden toegekend tot het gaande houden van bepaalde diensten. Allereerst zou echter de buitenlandse wetgeving op deze punten nagezien worden²⁹.

In de bijeenkomst van de ministerraad van 4 februari, welke gehouden werd onder de (in)druk van de alarmerende berichten uit Amsterdam, dat een staking van gemeentewerklieden op handen zou zijn, werd, behalve tot wijziging van het algemeen reglement van dienst op de spoorwegen, nader besloten, dat twee wetsontwerpen zouden worden voorbereid om stakingen als die van 31 januari in de toekomst onmogelijk te maken. In het ene wetsontwerp zou strafbaar worden gesteld het zich onttrekken aan bevelen door ambtenaren en door bedienden in bedrijven, waarbij het openbaar belang in hoge mate betrokken was, of waarvan staking de openbare veiligheid en gezondheid in gevaar bracht. Het andere wetsontwerp zou de overheid het recht van requisitie van personen en goederen moeten geven, indien door een staking gevaar voor de veiligheid of storing van de maatschappelijke samenleving dreigen mocht³⁰. Wat dit laatste betreft, zulk een wetsontwerp kwam reeds op 6 februari gereed maar werd wegens het verzet van De Savornin Lohman daartegen ('de tegenkanting tegen deze nieuwigheid zou enorm zijn') nimmer in behandeling genomen.

Intussen was voor de regering het tijdstip aangebroken om De Savornin Lohman officieel³¹ in de voorbereiding van de maatregelen te betrekken en zulks dan door middel van een gesprek met de minister van waterstaat, Marez Oyens. De Savornin Lohman moest

²⁹ Rüter, p. 356.

³⁰ Notulen ministerraad 4 febr. 1903 en Rüter, p. 358.

³¹ Volgens Rüter, p. 361 en p. 362, zijn er aanwijzingen dat De Savornin Lohman zijn invloed op het ministerie reeds eerder deed gelden. Naar inhoud en formulering komt de aanvulling van het wetboek van strafrecht, zoals deze in de ministerraad van 4 februari overwogen is, overeen met het advies, dat De Savornin Lohman in De Nederlander van 3 februari gegeven had. Bovendien sprak Kuyper enige dagen na bedoelde ministerraad over het 'artikel-Lohman'.

ook zijn denkbeelden over de strafbaarstelling van staking bij de nog steeds zieke Loeff ingang doen vinden, daar Loeff zich in een gesprek met Kuiper op 5 februari afkerig getoond had van het strafbaar stellen van stakingen. Op 6 februari berichtte De Savornin Lohman aan Kuiper, dat hij hoopte Loeff bekeerd te hebben: hij dacht, dat Loeff 'wel tot eene wetswijziging zal overgaan'³²

Rond dit tijdstip openbaarde zich ook een tegenstelling, een verschil in opvatting tussen Kuiper en De Savornin Lohman. Naar aanleiding van het gesprek met de minister van waterstaat had De Savornin Lohman op het wetsontwerp aangetekend, dat de kern van de maatregelen moest zijn dienstweigering van ambtenaren strafbaar verklaren en met de ambtenaren gelijk stellen beambten en bedienden in bedrijven, die uitgeoefend werden door staat, provincie en gemeente, en werknemers bij spoor- en tramwegen, telegrafie, telefonie en posten, gas- en elektriciteitsfabrieken en waterleidingen³³. Om de schijn van partij kiezen voor de werkgevers door de regering, welke door de instelling van het stakingsverbod zeker gewekt zou worden, zo veel mogelijk te vermijden, vond De Savornin Lohman het daarnaast gewenst dat door de spoorwegmaatschappijen een commissie benoemd werd 'om de toestand van het bedrijf te onderzoeken, de grieven te leren kennen en ook de wijze, waarop daaraan tegemoet gekomen kon worden'³⁴

Kuiper was echter een andere opvatting toegedaan³⁵. Enerzijds wilde Kuiper verder gaan dan De Savornin Lohman door niet alleen dienstweigering van personeel in de door De Savornin Lohman genoemde bedrijven strafbaar te stellen, maar ook dienstweigering van het personeel van het gevangeniswezen, de politie, de brandweer en de krankzinnigengestichten. Anderzijds wilde Kuiper aan het strafbaar stellen van dienstweigering van bepaalde groepen van personeel onmiddellijk verbinden de bepaling, dat de regering op de arbeidsvoorwaarden van dit personeel zou toezien en hun rechtspositie zou

³² Ruter, p. 363

³³ Id., p. 361

³⁴ Id., p. 363

³⁵ Id., p. 366 en p. 368

regelen. Kuiper wilde dus, dat de regering in een zodanig geval borg zou staan voor goede arbeidsvoorwaarden en ging daardoor veel verder dan De Savornin Lohman, die de nadruk legde op de afkondiging van strafbepalingen, waarbij vooral het beginsel van gehoorzaamheid duidelijk in de wet zou worden vastgelegd met daarnaast een verbetering van de positie van het spoorwegpersoneel op initiatief van de directies zelf, waardoor 'het personeel bevredigd zou worden, zonder dat het gezag er onder leed'³⁶.

Kuyper's idee ten aanzien van de omvang van het strafrechtelijk stakingsverbod werd uiteindelijk niet gerealiseerd. Ook De Savornin Lohman zou ten aanzien hiervan een stap terug moeten doen en wel op het punt van de strafbaarstelling van dienstweigering in de zgn. geconcessioneerde bedrijven, zoals dat door hem in *De Nederlander* van 3 februari verdedigd was. In een brief van 10 februari aan Kuiper stelde hij, dat de strafbaarstelling voor 'arbeiders in staatsdienst geen moeilijkheid geeft, evenmin bij de spoorwegen, omdat bij hen de publiekrechtelijke verhouding reeds erkend is; maar wel bij de arbeiders bij de door de gemeente geconcessioneerde bedrijven. De vraag zal nu zijn of niet de strafrechtelijke bepalingen dienen beperkt te blijven, vooralsnog tenminste, tot ambtenaren en spoorwegbeambten. Dit is trouwens het meest urgente. Stakingen in lokale bedrijven gaan niet zo makkelijk, omdat de stakers zelf daarvan groote last krijgen'³⁷.

Wat de waarborg van goede arbeidsvoorwaarden betreft is uiteindelijk een tussenweg gevolgd. De regering zou aan het parlement de benoeming van een staatscommissie voorstellen, die tot taak kreeg een onderzoek in te stellen naar de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel bij het spoorwegbedrijf en de grieven, die hiertegen bestonden en tevens na te gaan welke wijzigingen wenselijk geacht werden. Met de instelling van deze commissie werd noch Kuipers

³⁶ Id., p. 370; overigens zijn er aanwijzingen, dat Kuiper ongeveer een week na de staking op een andere, meer verzoenende oplossing van de moeilijkheden uit is geweest dan die, welke de regering toen reeds overwoog, ook, omdat hij ernstige conflicten wilde vermijden.

³⁷ Rüter, p. 374 en p. 375.

idee, noch de idee van De Savornin Lohman gevolgd. Met Rüter³⁸ kan echter gesteld worden, dat de instelling van deze commissie van onderzoek dichter stond bij Kuypers denkbeeld van het geven van waarborgen door de staat dan bij dat van De Savornin Lohman om de verbetering van de dienstvoorwaarden geheel aan het initiatief der directies over te laten, opdat het gezag er niet onder zou lijden. Daarnaast heeft Kuyper kunnen bewerkstelligen, dat, vooral om de liberale oppositie tegemoet te komen, nog voor de stemming over het stakingsverbod een koninklijk besluit werd uitgevaardigd ten aanzien van de rechtspositie van het spoorwegpersoneel. Gezegd moet echter wel worden, dat over het algemeen deze algemene maatregel van bestuur alleen aangaf wat in het reglement geregeld diende te worden; het bleef echter een open vraag hoe het geregeld zou worden³⁹.

*Het advies van de raad van state*⁴⁰

Wat was nu de inhoud van het wetsontwerp inzake de strafbaarstelling van staking, zoals dat bij de raad van state aanhangig werd gemaakt? De regering stelde voor de twee volgende artikelen in het wetboek van strafrecht op te nemen en een bestaand artikel te wijzigen.

Artikel 358bis: De ambtenaar of eenig ander in eenigen openbaren dienst of een in het openbaar spoorwegverkeer, voortdurend of tijdelijk werkzaam gesteld persoon, die tijdens den duur zijner ambtsbetrekking of zijner bediening of gedurende den loop van zijn dienstcontract, buiten noodzaak, opzettelijk nalaat werkzaamheden te verrichten, waartoe hij uit kracht van de door hem aanvaarde ambtsbetrekking of bediening is verplicht, of waartoe hij zich, hetzij uitdrukkelijk, hetzij krachtens den aard der door hem aanvaarde dienstbetrekking heeft verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd

³⁸ Rüter, p. 393.

³⁹ Id., p. 464.

⁴⁰ Ingevolge het bepaalde in artikel 5, lid 1 van de archiefwet 1962 'berust' dit advies in de algemene rijksarchiefbewaarplaats te 's-Gravenhage. Volgens artikel 4, lid 1 van deze wet is dit advies openbaar.

gulden. De straf kan worden verdubbeld, indien de schuldige weigert de werkzaamheden, waartoe hij verplicht is, te verrichten, nadat hij daartoe uitdrukkelijk is aangemaand.

Artikel 358ter: De schuldige, die het in het vorig artikel omschreven misdrijf pleegt in vereeniging met een of meer anderen of tengevolge van samenspanning wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren.

Artikel 380 zou komen te luiden: Bij veroordeeling wegens een der in de artikelen 359, 363, 364, 366, 377, laatste lid, en 379 eerste lid omschreven misdrijven kan ontzetting van de in artikel 28, no. 3 en 4, bij veroordeeling wegens een der in de artikelen 358bis en 358ter omschreven misdrijven, ontzetting van de in artikel 28, no. 1 en 3 vermelde rechten worden uitgesproken.

Het advies van de raad van state ging vergezeld van twee minderheidsadviezen, nl. een minderheidsadvies van vice-president Schorer en de staatsraden Henny, Van Humalda van Eijsinga, Van der Wijck en Asser en een minderheidsadvies van staatsraad Moltzer.

In het advies werd gesteld, dat het wetsontwerp, hoewel het in zekere zin een gelegenheidswet was, welke met andere wetten van die aard het nadeel gemeen heeft, dat zij de te regelen materie slechts gedeeltelijk kan overzien en de gisting in de gemoederen, die nog niet is uitgewerkt, wederom aanwakkert, aanbeveling verdiende. Er waren naar de opvatting van de raad nu eenmaal omstandigheden, waarin het gezag van zijn bestaan moet doen blijken, op straffe van zich gewonnen te geven en de maatschappij aan voortdurende beroeringen prijs te geven. De raad ontveinsde zich echter niet, dat de voorgestelde maatregelen hun complement behoorden te vinden in een behoorlijke regeling van het arbeidscontract.

De raad achtte het een leemte in het wetsontwerp, dat de leiders van de strafbaar gestelde werkstakingen in de regel straffeloos zouden blijven. Het artikel 358bis zou op hen niet toepasselijk zijn in alle gevallen, waarin zij òf zelf geen ambtenaar zijn òf de dienst niet opzettelijk nalaten of weigeren. Dit zou naar de mening van de raad onrechtvaardig zijn, omdat de aanranding van het openbaar gezag door de leiders een veel ernstiger en gevaarlijker karakter draagt

dan die door hun ondergeschikten. Het verschil in behandeling zou ook een 'gegronde' verbittering in het leven roepen. Ook uit praktisch oogpunt was het onverstandig de leiders straffeloos te laten. Bij een massale staking is de vervolging van duizenden stakers onmogelijk, niet die van de leiders. Wanneer de preventieve werking van het verbod zou falen, zou een middel tot handhaving van het gezag van de overheid gelegen zijn in de strafbaarheid van de leiders. Daarom drong de raad er met nadruk op aan, dat ook de leiders strafbaar werden gesteld.

Tevens ging naar de opvatting van de raad art. 358bis veel verder dan nodig was en was dit artikel ook nodeloos breedsprakig. Volgens de ontwerp- bepaling zou een ambtenaar, die zonder toestemming een dag verlof nam, voor de strafrechter gebracht kunnen worden. Het was daarom nodig de toepasselijkheid van de voorgestelde strafbepaling te beperken tot het geval, dat de plichtsverzaking is geschied met het oogmerk om stremming in de openbare dienst of in het openbaar spoorwegverkeer te veroorzaken. Ook adviseerde de raad de bepaling, waarin de mogelijkheid geopend werd, om stakers door bedreiging met verdubbeling van straf te dwingen toch hun werk te laten doen, te laten vervallen. Het werd onwaardig en gevaarlijk geacht dienstorders te geven aan misdadigers.

De raad stelde daarom voor artikel 358bis als volgt te doen luiden: 'De ambtenaar of eenig ander in eenigen openbaren dienst of in het openbaar spoorwegverkeer voortdurend of tijdelijk werkzaam gesteld persoon, die met het oogmerk om stremming in dien dienst of dat verkeer te veroorzaken, nalaat of, wettig daartoe gelast, weigert werkzaamheden te verrichten, waartoe hij zich uitdrukkelijk of uit kracht van zijne dienstbetrekking heeft verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden'.

Ten aanzien van artikel 358ter was de raad van mening, dat het niet wel mogelijk was het misdrijf omschreven in artikel 358bis in vereniging te plegen.

Tevens was het zijn opvatting, dat in het voetspoor van de vele artikelen in het wetboek van strafrecht, waarin de straf verzwaaard wordt naarmate van de onzekere maar niet onvoorziene gevolgen

van het strafbare feit, ook voor de strafbare feiten in de artikelen 358bis en 358ter de straf verzwaard zou dienen te worden, indien het oogmerk werd bereikt en de stremming van de dienst volgde. Door de raad werd daarom in overweging gegeven een artikel 358quater in te lassen, luidende:

‘Indien de feiten, bij de artikelen 358bis en 358ter strafbaar gesteld, de stremming van den openbaren dienst of van het openbaar spoorwagverkeer geheel of gedeeltelijk ten gevolge hebben gehad, worden de daarbij gestelde straffen respectievelijk met één en twee jaren verhoogd’.

Het minderheidsadvies van de vice-president Schorer en de staatsraden Henny, Van Humalda van Eysinga, Van der Wyck en Asser behelsde een advies om het ontwerp niet op dat ogenblik, maar later, wanneer de gemoederen weer tot rust zouden zijn gekomen en nadat rijp beraad mogelijk was geweest, bij de staten-generaal aanhangig te maken. Geconstateerd kon namelijk worden, dat na de algemene opwinding een proces van kalmering en pacificatie was ingetreden. Velen begonnen in te zien, dat er verkeerdt gehandeld was. De strijdvaardigheid en opgewondenheid van de arbeiders was geluwd. De vrees werd uitgesproken, dat door op dat ogenblik het wetsontwerp bij de staten-generaal aanhangig te maken, het pacificatieproces afgebroken zou worden. Het volk zou zeer zeker in groten getale in verzet komen. Stakingen zouden weer uitbreken en zelfs zou men op algemene staking bedacht dienen te zijn. Was de regering hierop, voor dit ogenblik, wel voldoende voorbereid? Overigens rees ook de vraag of, wanneer het ontwerp tot wet verheven zou worden, de arbeiders zich, nu ze zich nog sterk voelden, zouden laten afschrikken door een strafbepaling waarvan men zou weten, dat hij onmogelijk toe te passen is. Strafwetten als de voorgestelde werkten volgens de staatsraden wel op de lange duur, wanneer zij ingedrongen zijn in het volksbewustzijn; verordend op het ogenblik van opgewondenheid worden zij echter voorbijgegaan en geminacht en dan is het beter dat zij nooit bestaan hadden. Daarom adviseerden de staatsraden het wetsontwerp niet op dat moment, maar later, wanneer de gemoederen gekalmeerd waren, bij de tweede kamer in te dienen.

Het minderheidsadvies van staatsraad Moltzer hield een afwijzing in

ten aanzien van de artikelen 358bis en 358ter. Naar zijn opvatting was het waarschijnlijk dat een aanzienlijk deel van de arbeidersbevolking reeds in de enkele indiening van het wetsontwerp voldoende grond zou vinden om nieuwe beroering in het land te wekken. Hij achtte de voorgestelde artikelen 358bis en 358ter een maatregel van reactie, waardoor men aan een bepaalde groep van mensen een deel van de sinds 1872 bestaande vrijheid tot coalitie weer zou ontnemen. Ook vond hij het niet redelijk en niet rechtvaardig, dat het opzettelijk of willekeurig verzaken van de privaatrechtelijke dienstverplichtingen strafbaar werd gesteld, terwijl er nog geen wettelijke regeling van het arbeidscontract was.

Het standpunt van de regering

Vergelijken we nu de tekst van het ontwerp, zoals dat bij de raad van state aanhangig is gemaakt, met die zoals ze luidde op het moment van de indiening bij de tweede kamer, dan zien we, dat op een enkel ondergeschikt punt na en met enige redactiewijzigingen het advies van de raad van state volledig is overgenomen.

Zo werd aan de strafbedreiging tegen de beambte, die naliet of weigerde hem opgedragen werkzaamheden te verrichten toegevoegd de zin 'met het oogmerk om stremming in de dienst te veroorzaken'. Te vervallen kwam ook de bepaling, waarin de mogelijkheid geopend werd om stakers met bedreiging van verdubbeling van straf te dwingen toch hun werk te doen. Met betrekking tot artikel 358ter werd 'in vereeniging' (gepleegd) geschrapt en de strafbaarheid van de leiders en aanleggers toegevoegd. Tenslotte werd ook nog opgenomen artikel 358quater waarin de straf verzwaaard werd, indien het oogmerk, stremming van de dienst, werd bereikt.

De vraag rijst, waarom de regering de raad neergelegd in het minderheidsadvies van de vice-president Schorer en de staatsraden Henny, Van Humalda van Eysinga, Van der Wyck en Asser, om niet op dat ogenblik in te grijpen, maar daarmee te wachten, niet heeft opgevolgd. Het antwoord op deze vraag kan men vinden in de memorie van antwoord naar aanleiding van een soortgelijk voorstel tijdens het afdelingsonderzoek gedaan. Gezegd wordt⁴¹:

⁴¹ P. 8.

'In de verwachting dat, indien voorshands van het maken van strafbepalingen werd afgezien, de kalmte in het land zal terugkeeren, wordt, wanneer met kalmte wordt bedoeld 'eene tijdelijke ontspanning van korten duur' gedeeld. Maar in die verwachting wordt allerminst gedeeld, wanneer men daarmede bedoelt 'eene blijvende kalmte, eene duurzaam bevredigende oplossing van de gerezen moeilijkheden'. Men verstaat de teekenen der tijden, naar het inzicht der Regeering, niet voldoende, indien men aanneemt, dat terugneming van de strafrechtsvoorstellen in de gegeven omstandigheden uitzicht zou openen op eene op den duur vreedzame, voor de Regeering aannemelijke beslechting van de ontstane maatschappelijke geschillen. Integendeel, zoodanige terugneming zou slechts bevorderlijk kunnen zijn aan het begonnen openbare proces van moreele verwording. Geen Staat kan in stand blijven, wanneer zijne burgers niet diep doordrongen zijn van het besef hunner verplichtingen tegenover het gemeenebest.

Zoodra de bevolking zich niet meer gebonden acht door overwegingen van algemeen belang vangt dat proces van ontbinding van de staatsgemeenschap aan. En dat besef van plicht tegenover den Staat is, sedert de laatste jaren, hier te lande ontegenzeggelijk bezig te slinken'. Dat dit zo was, werd volgens de regering aangetoond door de spoorwegstaking: 'Om transportarbeiders in een strijd over grieven, waarvan zij de al dan niet gegrondheid niet eens konden beoordeelen, te steunen, heeft een aanzienlijk deel van het spoorwegpersoneel tot verlamming van het spoorwegverkeer besloten. En in plaats, dat dit onverantwoordelijk en snood bedrijf eenstemmige veroordeeling vond, heeft menig ontwikkeld voorlichter der publicke opinie zoo al, dan toch slechts met moeite één enkel slap woord kunnen vinden om de immoraliteit van deze staking, dit verraad gepleegd aan het algemeen belang, flauw te gispen. Inderdaad, het moreel besef heeft bij een deel van ons volk geleden, er heeft eene afschuiving van beginselen plaats gegrepen, die het welzijn van het gemeenebest in het oog van velen, tot den rang van eene secundaire overweging deed dalen'.

De stijl van deze tirade doet vermoeden dat ze niet geschreven is door Loeff, de minister van justitie, maar door minister-president Kuyper⁴².

⁴² Rüter, p. 380.

Loeff bleef intussen weinig voelen voor de strafbaarstelling van staking. Op 23 februari nog, twee dagen voor de indiening van het wetsontwerp bij de staten-generaal, schreef hij aan Kuyper:

'De heele zaak der wijziging van het wetboek van strafrecht op dit oogenblik is een nare geschiedenis. Ik heb De Savornin Lohman nog niet verzocht mij een onderhoud toe te staan. Ik wilde, dat ik in deze geheele zaak eene andere overtuiging hadde dan ik van den beginne heb gehad, opdat ik niets hadde te doen, dat niet geheel met mijne overtuiging strookt. En de boel nu neerleggen gaat toch ook niet. Dat zou uit meer dan een oogpunt afkeuring verdienen' ⁴³.

§ 4 - De regeringsverklaring en de strafrechtnovelle

De regeringsverklaring

Op de 25e februari dan legde minister-president Kuyper in de tweede kamer een regeringsverklaring af. In de verklaring werd betoogd, dat door de staking van eind januari leemten in de staatsinrichting en wetgeving aan het licht gekomen waren, waarin moest worden voorzien ⁴⁴.

'Ieder toch weet het nu, omdat hij het voor oogen zag, hoe zulk een spoorwegstaking met zoo menige gewone werkstaking den naam ternauwernood gemeen heeft. Er zijn tal van werkstakingen, die geen ander karakter dragen dan van eene oeconomische worsteling tusschen patroons en werklieden en die oeconomisch worden beslecht, maar wat hier plaats greep was een onbezonnen aanslag op den hoofdfactor voor de levensbeweging der maatschappij, een onduldbare belemmering der Overheid aangedaan in de uitoefening van haar functiën, een opofferen van de welvaart van heel een volk aan zucht naar klasseinvloed, aan machtsmiddelen nu reeds geschikt gekeurd voor oefening van politieke dwingelandij'.

De wetsontwerpen

Om dit 'gevaar' nu te keren werd een drietal wetsontwerpen bij de tweede kamer ingediend.

⁴³ Rüter, p. 381 en p. 382.

⁴⁴ Handelingen van de staten-generaal, II, 1902-1903, p. 296.

Eén wetsontwerp strekte tot verhoging van het 8e hoofdstuk (oorlog) van de staatsbegroting om de vorming van een spoorwegbrigade mogelijk te maken, welke in geval van nood de dienst op enkele hoofdlijnen van de spoorwegen kon gaande houden; een ander wetsontwerp strekte tot het instellen van een onderzoek ten aanzien van de rechtsverhoudingen en de voorwaarden, waaronder het personeel bij het spoorwegbedrijf in dienst was, terwijl het derde wetsontwerp een wijziging en aanvulling van het wetboek van strafrecht beoogde. De voorgestelde wijziging van het wetboek van strafrecht hield, naast een aanvulling van de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' met artikel 284bis (het zgn. anti-posten artikel), de aanvulling en uitbreiding van de titel 'Ambtsmisdrijven' met de artikelen 358bis, 358ter en 358quater in. In het navolgende zullen wij ons tot deze aanvulling en uitbreiding van de titel 'Ambtsmisdrijven', welke wij als de strafrechtnovelle zullen betitelen, beperken.

De inhoud van de strafrechtnovelle

De volgende artikelen werden voorgesteld:

Artikel 358bis. De ambtenaar of eenig ander in eenigen openbaren dienst of eenig in het openbaar spoorwegverkeer voortdurend of tijdelijk werkzaam gesteld persoon, die, met het oogmerk om stremming in dien dienst of in dat verkeer te veroorzaken, nalaat of, wettig daartoe gelast, weigert, werkzaamheden te verrichten waartoe hij zich uitdrukkelijk of uit kracht van zijne dienstbetrekking heeft verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden.

Artikel 358ter: Indien twee of meer personen ten gevolge van samenspanning het misdrijf plegen in het vorig artikel omschreven, worden de schuldigen zoomede de leiders of aanleggers der samenspanning gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren.

Artikel 358quater: Indien het oogmerk bij artikel 358bis omschreven wordt bereikt, wordt gevangenisstraf opgelegd, in het geval van artikel 358bis van ten hoogste een jaar en zes maanden, in het geval van artikel 358ter van ten hoogste zes jaren.

Tevens werd voorgesteld artikel 380 van het wetboek van strafrecht te wijzigen in die zin, dat bij veroordeling wegens een der in de

artikelen 358bis, 358ter en 358quater omschreven misdrijven, ontzetting van de in artikel 28 nrs. 1 en 3 vermelde rechten kon worden uitgesproken nl. het bekleeden van ambten of bepaalde ambten, het dienen bij de gewapende macht en het kiezen en de verkiesbaarheid bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen.

De memorie van toelichting

In de memorie van toelichting werd, voorzover deze bepalingen straf bedreigen tegen de stakende ambtenaar, aangevoerd dat tot dan de titel 'Ambtsmisdrijven' van het wetboek van strafrecht, wonderlijk genoeg, het ambtsmisdrijf bij uitnemendheid, de plichtsverzaking van de ambtenaar – met een enkele uitzondering – ongemocid liet en zulks niet alleen, wanneer die plichtsverzaking zich voordeed zonder boos opzet en individueel, maar ook, wanneer zij zich rechtstreeks richtte tegen de openbare orde en tegen het gezag of het karakter aannam van massale dienstweigering. Deze toestand nu, aldus de memorie van toelichting, mocht niet blijven bestaan.

'De Overheid immers, wier roeping het is de rechtsorde te handhaven, de rechtsgemeenschap in stand te houden en hare welvaart en bloei te bevorderen, mag niet toelaten, dat zij, die vrijwillig den plicht hebben aanvaard tot de verwezenlijking van die roeping mede te werken, met algheele verzaking van dien plicht, haar belemmeren in de vervulling harer roeping, ja trachten haar die vervulling onmogelijk te maken. De ambtenaren zijn als het ware organen van het lichaam der gemeenschap en opdat het lichaam gezond en veerkrachtig blijve, is wel allereerst noodig, dat de organen hunne functiën naar behooren vervullen. Dienstweigering derhalve van ambtenaren, die verstoring van den geordenden gang van zaken beoogt, te voorkomen, zich tegen haar mogelijk optreden door strafbepalingen te wapenen, is niet alleen het recht, maar ook de plicht der Overheid. De voorgestelde artikelen 358bis, 358ter en 358quater zijn de vrucht van deze overwegingen'.

Volgens de memorie van toelichting dienden met ambtenaren gelijkgesteld te worden zij, die bij het openbaar spoorwegverkeer werkzaam waren. Staking zonder in acht nemen van de opzeggingstermijn

was contractbreuk en dus onrecht, 'des te grooter onrecht, naarmate daarbij kwade trouw en boos opzet eene grootere rol spelen'. Krachtens haar roeping is de overheid, aldus de memorie van toelichting, bevoegd ieder onrecht te straffen, dus zeker dit. Maar ook hier wenste de regering slechts naar het ultimum remedium, straf, te grijpen, wanneer de contractbreuk 'de overheidsroeping op zoo ernstige wijze wederstreeft', dat zij de vervulling daarvan 'grootelijks in gevaar kan brengen'.

Onrechtmatige staking zou derhalve ongestraft blijven, behalve in het geval van spoorwegstaking, welke 'een schromelijke plichtsverzaking tegenover de geheele gemeenschap' genoemd werd. Een geregeld spoorwegverkeer toch is een onmisbare levensvoorwaarde der maatschappij en 'hij, wiens opzet gericht is op stremming daarvan, pleegt een aanslag tegen de maatschappij'.

§ 5 - De reacties van pers en publiek

De reacties van de pers

De ingediende wetsontwerpen waren aanleiding tot een heftige polemiek in de pers, vooral de strafrechtnovelle.

Zoals te verwachten was prezen de grote bladen der rechterzijde⁴⁵ de novelle unaniem. Aan gelijkheid van lof paarden zij gelijkheid van vrees voor de oppositie der liberalen, die het stakingsverbod tot een partijwet stempelen zou en het prestige der regering zeer zou schaden⁴⁶. De tijd schreef:

'Deze ontwerpen leggen getuigenis af van den vasten en onwrikbaren wil, om met vermijding van alles, wat zweemt naar uittarting en reactionnaire dwangwetten, de staatkundige en maatschappelijke orde te handhaven en de verplaatsing van het gezag uit de handen der wettige Overheid in die der revolutionnaire arbeidsorganisaties tegen te houden'.

⁴⁵ Het centrum 27 febr., De tijd 27 febr., De Nederlander 27 febr. en De standaard 28 febr. en 3 maart; zie ook Actestukken, p. 239-244.

⁴⁶ Rüter, p. 394.

De socialistische pers⁴⁷ – het lag voor de hand – veroordeelde de strafrechtnovelle fel Door Het volk werd de novelle 'eene uittarting tot de gansche Nederlandsche arbeidersbeweging om tegen deze brutale aanranding harer noodzakelijke rechten, alle wettige middelen van verzet en verweer uit te putten' genoemd.

Ook was er ernstige kritiek van bijna alle liberale en vrijzinnig-democratische bladen⁴⁸. Men achtte strafbedreiging tegen een staking van spoorwegpersoneel in de vorm en op het ogenblik door de regering gekozen niet aanbevelenswaardig. Met de dag werd men in deze kringen voor een stakingsverbod huiveriger, omdat het besef steeds dieper doordrong, dat de houding van de directies verre van onberispelijk was geweest en er inderdaad zeer gegronde grieven bestonden⁴⁹. De nieuwe Rotterdamsche courant⁵⁰ drukte het aldus uit: 'Deze wet, op dit oogenblik, ligt niet in de goede lijn Er zijn te veel billijke grieven en misstanden en wanverhoudingen. Op zulk een bodem maakt een harde wet niet den indruk van rechtvaardig te zijn'. Illustratief en representatief voor de in de liberale en vrijzinnig-democratische pers geuite kritiek kunnen ook de reacties in Het vaderland en De Haagsche courant⁵¹ geacht worden. In een scherpzinnige kritiek noemde Het vaderland als directe oorzaak van de staking het solidariteitsgevoel, gepaard met een gemok over lang verbeterd grieven en een ongenoegzaam geschoold verantwoordelijkheidsgevoel, terwijl het zich afvroeg welke van deze oorzaken men dacht met de strafbaarstelling van staking in openbare en spoorwegdienst weg te nemen. 'Dergelijke wetsbepaling vermag uitbarsting van het kwaad te voorkomen noch neder te drukken' tegenover massale vergrijpen kan geen strafwet iets verrichten. Maar nog veel minder tast zij het kwaad bij den wortel aan.

Neemt men sociale grieven weg met te verwijzen naar de gevangenis?

⁴⁷ Het volk, 27 febr., zie ook Actestukken p. 227-229

⁴⁸ O a. Algemeen handelsblad, 26 febr. O, Zutphensche courant, 27 febr. en Nieuwe Arnhemse courant, 28 febr., zie ook Ruter, p. 397 en p. 398 en Actestukken, p. 235, p. 236 en p. 245

⁴⁹ Ruter, p. 398

⁵⁰ Nieuwe Rotterdamsche courant, 8 maart A, zie ook Actestukken, p. 256

⁵¹ Het vaderland, 2 maart A en Haagsche courant, 2 maart, zie ook Actestukken, p. 257 en p. 258

Of ontwikkelt men daarmee wellicht het gevoel van sociale verantwoordelijkheid; van solidariteit, die wat verder reikt dan eigen klasseggenooten, die oog heeft voor het algemeen belang van een geregeld verkeer? Voedt men gewetens op met een wetboek van strafrecht? Kan er iemand zijn, die nog twijfelt en aarzelt het antwoord te geven: neen, integendeel, blijvende verbittering zal van dergelijke maatregelen het gevolg zijn'.

Verder stelt Het vaderland dan:

'Dit feit wordt o.i. verklaard, doordat een overgroot aantal arbeiders het immoreele van stakingen als bij het spoorwegverkeer niet gevoelt. En dit rechtsbesef zal hun blijven ontgaan, waar zij spoedig zullen begrijpen, dat in de praktijk van de strafbepaling toch niets komen kan.

Een strafwet die botst tegen de rechtsovertuiging van een groot aantal burgers – al is die rechtsovertuiging, zooals in dit geval, ook nog zoo verkeerd – kan nimmer doel treffen. Wel de storing van den socialen vrede voor lang bestendigen. Die rechtsovertuiging moet worden veranderd. De arbeiders bij groote bedrijven moeten het leeren inzien, dat een staking hunnerzijds even immoreel is als een staking van dokters of pleegzusters. Maar zij moeten dit leeren begrijpen langs anderen weg dan waar men dreigt met boete en vrijheidsstraf. Een slechte opvoeder is hij, die met oorvijgen werkt'.

De Haagsche courant had een andere, niet minder elementaire kritiek: 'De ministers hebben een mooie gelegenheid laten voorbij gaan om het land tot rust te brengen en vrede te stichten.

De spoorwegstaking was voorbij. De directies hadden toegezegd, zonder wrok over het gebeurde met de door haar erkende organisaties der werklieden te zullen overleggen omtrent het wegnemen van grieven en bezwaren. De werklieden hadden daarmee genoegen genomen en de opgewondenheid te Amsterdam en elders was tot rust gebracht. Er was een nieuwe verhouding tusschen patroon en werkman ontstaan. Maar men had dien nieuwen toestand aanvaard en zich bereid verklaard, de proef te nemen of op dien grondslag samenwerking mogelijk was. Die pacificatie kon de regeering bevorderen en bevestigen'.

Los van het politieke gewoel mengde zich ook het Weekblad van het recht⁵² in de polemiek omtrent de strafrechtnovelle. Het weekblad adviseerde tot intrekking van het voorgestelde stakingsverbod, omdat de strafbepaling bij een massale staking praktisch onuitvoerbaar zou blijken en omdat zij niet doorgedrongen was in het rechtsbewustzijn van het volk. Beter leek het daarom eerst de rechten van de arbeid te laten bepalen bij de debatten over het ontwerp van de wet op het arbeidscontract.

Reacties van het publiek

Niet alleen de pers echter gaf zijn visie over de strafrechtsnovelle, ook verscheidene individuele personen deden dat. De verwachting, dat het strafrechtsontwerp onheil voor de gemeenschap brengen zou, maakte het velen onmogelijk lijdelijk te wachten op de behandeling in de tweede kamer: zij achtten het hun plicht een waarschuwende stem te doen horen⁵³. Zo werd in het manifest van de twintigen een oproep gedaan tot ondertekening van een door Treub en Simons opgesteld adres⁵⁴. Het adres verzocht om verwerping van de voorgestelde artikelen 358bis, 358ter en 358quater omdat men de arbeiders hun enig wapen om herstel van grieven af te dwingen niet ontnemen mocht, voordat hun rechtspositie behoorlijk gewaarborgd was. Ruim 38000 handtekeningen werden op dit adres verzameld. Andere adressen volgden. Een Leids adres, door Oppenheim en andere hoogleraren ondertekend, vroeg om verwerping van de artikelen 358bis, 358ter en 358quater, terwijl een Rotterdams adres pleitte voor onthouding van goedkeuring aan het verbod van staking, totdat het onderzoek gehouden en herstel van grieven een feit was⁵⁵.

Het comité van verweer

Inmiddels was er ook beweging gekomen in de rijen van de betrokkenen. Zo hadden de hoofdbesturen van de Nederlandse vakbonden, de Vrije socialisten en de Sociaal-democratische arbeidspartij besloten

⁵² Weekblad van het recht, 6 maart, zie ook Ruter, p. 395 en p. 396

⁵³ Ruter, p. 403

⁵⁴ Actestukken, p. 276 en p. 284

⁵⁵ Id., p. 295 en p. 296

een comité van verweer te benoemen 'dat eene krachtige agitatie zal voeren, ter handhaving van de vrijheid van de arbeiders' en waarbij 'het gansche Nederlandsche proletariaat' werd opgeroepen zich in deze met de georganiseerde arbeiders solidair te verklaren⁵⁶.

Het comité van verweer heeft een grote ijver ontwikkeld. Manifesten werden verspreid en vergaderingen in het gehele land georganiseerd. De arbeiders werden opgeroepen zich voor een staking, gericht tegen de strafrechtnovelle, gered te houden. In hevige mate werd agitatie gevoerd. De zeer heterogene samenstelling van het comité heeft op haar werkzaamheid echter een verlammeende invloed uitgeoefend. Kenmerkend was dat men reeds op 26 februari van staking sprak maar toch niets deed om de beweging voor te bereiden⁵⁷.

§ 6 - De parlementaire behandeling

Inmiddels was op de 18e maart het voorlopig verslag verschenen, terwijl de memorie van antwoord reeds op 28 maart uitkwam.

Het voorlopig verslag

Uit het voorlopig verslag bleek duidelijk, dat omtrent de strafrecht-novelle de meningen in de afdelingen sterk uiteen liepen. Vooral bestond er een diepgaand meningsverschil over de rechtsgrond en de opportuniteit van het voorgestelde stakingsverbod⁵⁸. 'Enige leden' – de socialisten – verklaarden zich zonder meer tegen het voorgestelde stakingsverbod en wel, omdat na 31 januari geen spoorwegstaking meer te duchten zou zijn. Daarom wettigden volgens de socialisten de gebeurtenissen van 31 januari geen bijzondere maatregelen. In feite wilden zij de betekenis van de spoorwegstaking zoveel mogelijk verkleinen of ontkennen⁵⁹.

Behalve dat zij de noodzaak van het voorgestelde verbod ontkenden, ontzegden de socialisten aan de wetgever ook het recht de bevoegdheid

⁵⁶ Actestukken, p. 164 en p. 165.

⁵⁷ Verberne, Ned. arb., p. 159.

⁵⁸ v.v., p. 4-9.

⁵⁹ Rüter, p. 445.

tot staken te beperken, omdat het recht om de arbeid neer te leggen zonder vooraf ontslag te vragen zowel de ambtenaren als de arbeiders toekomt. 'Indien de meerderheid der ambtenaren oordeelt, dat de Staat niet rust op goeden grondslag, bij voorbeeld wegens het gemis van algemeen kiesrecht, hebben zij naar de meening dezer leden het recht te trachten door een algemeene staking een beteren toestand te verkrijgen. Zorgt de Staat echter, dat de positie der ambtenaren voldoende is, dan zullen zij niet licht van dat recht gebruik maken. In het algemeen staat tegenover de verplichting om te arbeiden, de verplichting van den werkgever, den Staat, om de rechtspositie der ambtenaren goed te regelen. Dit geldt vooral bij mindere ambtenaren en nog meer voor de spoorwegarbeiders, die in particulieren dienst zijn'. Ook waren de socialisten van opvatting, dat de kamer onbevoegd was 'strafbepalingen als deze vast te stellen, omdat zij, zoolang algemeen stemrecht niet is ingevoerd, niet als een ware Volksvertegenwoordiging kan worden beschouwd'.

Ontkenden de socialisten dus de noodzaak van een stakingsverbod, van groter belang was in de toenmalige verhoudingen dat vele leden – de vrijzinnig democraten en, zoals Rüter⁶⁰ het stelt 'zeker een groot aantal liberalen' – in beginsel het maken van strafbepalingen ter zake van dienstweigering door ambtenaren, personen in dienst van openbare lichamen en arbeiders bij de spoorwegen verdedigbaar achtten, maar daar op het moment bezwaar tegen hadden.

Allereerst werd betoogd dat, waar het hier zulk een moeilijk probleem gold, waarvoor in alle beschaafde landen van Europa sedert vele jaren gezocht werd naar een goede oplossing, de voorbereidings-tijd van het wetsvoorstel te kort was en dat het daarom niet te verwonderen was, dat het voorstel van overhaasting getuigde. Een behoorlijke oplossing van de problemen werd nu niet wel mogelijk geacht. Verder betwistte men ook de opportuniteit der voorgestelde bepalingen: 'Dienstweigering van ambtenaren strafbaar te stellen werd geheel onnoodig geacht. Daarop is tot dusverre door niemand aangedrongen en bij de vaststelling van het Strafwetboek is eene bepaling van dergelijken aard op advies van de Commissie van Rap-

⁶⁰ Rüter, p. 446.

porteurs door den Minister van Justitie teruggenomen. Maar bovendien was het, naar men meende, niet wenschelijk thans dit onderwerp ter hand te nemen, waar de Regeering zelve erkend heeft, dat de rechtstoestand der ambtenaren regeling behoeft. Aan het vaststellen van strafbepalingen dient regeling van de rechtspositie der ambtenaren vooraf te gaan of althans behooren beide gelijktijdig te geschieden'. Hetzelfde werd nog in sterkere mate voor de spoorweg-beambten, die in particuliere dienst zijn, nodig geacht. Tevens werd aangevoerd dat in de toestand van beroering, waarin het land verkeerde, behandeling en aanneming van een strafwet als deze, die door velen als een gelegenheidswet werd beschouwd, niet raadzaam was. De invoering van de voorgestelde strafbepalingen zou het uitbreken van een nieuwe spoorwegstaking eerder bevorderen dan voorkomen. Dit zou temeer het geval zijn, nu blijkens allerlei uitingen de voorstellen met het rechtsbewustzijn van vele arbeiders in strijd bleken te zijn. Betoogd werd, dat de overheid niet van haar hoogheid en wijsheid in moeilijke dagen het beste bewijs geeft door uitvaardiging van strafwetten, waarvan de werking in de maatschappij in vele opzichten onzeker is, zowel voor de regering als voor ieder ander. De verwachting werd uitgesproken dat, indien voorshands van het maken van strafbepalingen werd afgezien, de kalmte in het land zou terugkeren.

'Vele andere leden' – de regeringspartijen – konden echter niet inzien, dat er sprake zou zijn van gelegenheidswetgeving. Immers 'de voorgestelde bepalingen waren niet gemaakt voor eene bijzondere voorbijgaande gelegenheid, maar hebben eene algemeene strekking en dienen evenals zoovele andere wetten, om in de door de ondervinding gebleken leemten der bestaande wetgeving te voorzien'. Overigens had artikel 358bis enkel betrekking op stakingen welke met contractbreuk gepaard gaan. Het zou de spoorwegarbeiders de vrijheid laten het werk neer te leggen met inachtneming van de geldende opzegtermijn.

Zonderling achtte men het van de zijde van de regeringspartijen, dat tegen het strafbaar stellen van dienstweigering door personen, die in openbare dienst zijn, het bezwaar werd ingebracht, dat daaraan geen behoefte zou bestaan. 'Moet dan gewacht worden, totdat ook personen in openbaren dienst het land beroeren door onverhoeds het

werk neder te leggen, op gevaar af, dat, als dit geschiedt, het gemis van rust in het land weder tegen het maken van strafbepalingen worde aangevoerd? In het Strafwetboek zijn bepalingen omtrent dienstweigering van ambtenaren niet opgenomen, omdat men destijds van oordeel was, dat voor zoodanige weigering in ons land geen gevaar bestond. De tijden zijn echter veranderd en niemand zal nu beweren, dat eene staking in sommige takken van dienst ondenkbaar is te achten'. Bovendien gold het hier geheel andere verhoudingen dan bij de spoorweglieden, die in dienst zijn van particuliere maatschappijen en wier rechtspositie inderdaad niet voldoende verzekerd was. Niemand kon beweren dat de ambtenaren rechteloos waren en dat zij geen middelen hadden om voor hun belangen op te komen. Er werd ook op gewezen, dat de dienstbetrekking tussen de staat en zijn ambtenaren geenszins steunt op een civielrechtelijke overeenkomst en dat dienstweigering door ambtenaren rechtstreeks het gezag der overheid raakt.

Van meer belang werd door de regeringspartijen het bezwaar geacht, dat gericht was tegen het maken van strafbepalingen tegen stakende spoorwegarbeiders waar erkend werd, dat de rechtspositie der arbeiders niet goed geregeld was. Men sprak daarom de hoop uit, dat nog voor afloop van het in te stellen onderzoek verbetering in de rechtspositie van de spoorwegarbeiders gebracht kon worden.

Kennelijk wilden de regeringspartijen met de oppositie, uitgezonderd dan de socialisten⁸¹, tot een vergelijk komen. In het voorlopig verslag werd dan ook vermeld, dat in de afdelingen van verschillende zijden de wens was uitgesproken van gemeen overleg tussen de groepen der kamer. Verwerping van de novelle zou eigenaardige moeilijkheden met zich brengen, maar anderzijds was het evenzeer ongewenst, dat de novelle zou worden aangenomen met alleen de stemmen van de regeringspartijen voor. Een mogelijkheid tot overleg scheen ook aanwezig. Degenen, die opportunitéitsbezwaren hadden tegen het voorgestelde verbod, verklaarden dat zij alleszins bereid waren de regering te steunen in haar streven om gezag en recht te handhaven en geregeld spoorwegverkeer te verzekeren, maar dat zij het wetsontwerp pas wilden behandelen, nadat de rechtspositie van het per-

⁸¹ Rüter, p. 447.

soneel behoorlijk geregeld was. De regeringspartijen waren van opvatting, dat de beoordeling van de opportuniteit de regering diende toe te komen 'Op haar rust de verantwoordelijkheid voor handhaving van gezag en orde en zij is beter dan de leden der kamer in de gelegenheid te beslissen wat in de gegeven omstandigheden ter voorkoming van nieuwe stremming van het spoorwegverkeer of mocht die toch komen, ter bestrijding daarvan, noodig is'. Zij spraken echter ook de hoop uit, dat de regering aan de opportunititsbezwaren tegemoet zou komen door regeling van de rechtspositie voor de aanneming van het wetsontwerp, zodat een 'grootte meerderheid der Kamer met de Regeering mede zal gaan'.

Met betrekking tot de redactie van de artikelen 358bis e v. rezen in het voorlopig verslag vele vragen. 'Wat is te verstaan onder openbaar spoorwegverkeer? Heeft dit betrekking op alle verkeer langs sporen, ook door middel van paarden? Of zijn allcen de grootte spoorwegen en niet spoorwegen van lokaal belang en stoomtrammen bedoeld?' ... 'Welke beambten zijn als werkzaam in het spoorwegverkeer te beschouwen?' ... 'In het artikel wordt enkel van het veroorzaken van stremming gesproken. Dient ook niet van het doen voortduren eener reeds bestaande stremming gewag gemaakt te worden?' etc etc. Ook de strafmaat was voorwerp van kritiek. Zo was te verwachten, dat bij praktisch iedere staking niet de straf geest zou worden, waarmee artikel 358bis dreigde, maar de straf welke in artikel 358ter en eventueel 358quater werd genoemd, immers geen staking was denkbaar zonder samenspanning en iedere staking zou ook wel gevolgen hebben.

De memorie van antwoord

Van belang is wat in de memorie van antwoord, waarin de principieel politieke strijd voor een groot deel door Kuyper zelf werd gestreden, werd gesteld.

Tegen de socialisten werd bijzonder fel uitgevaren. Tegenover de stelling van de socialisten, dat het toch allemaal niet zo erg was geweest, hanteerde Kuyper het argument van de gezagshandhaving. De gebeurtenissen en de houding van de socialisten daarbij werden

zo revolutionair mogelijk geïnterpreteerd⁶². De stelling, dat na 31 januari geen spoorwegstaking meer te duchten zou zijn, werd overigens lijnrecht in strijd geacht met hetgeen in de bladen, die de eerste staking uitbundig prezen, te lezen stond, terwijl de gestelde onbevoegdheid van de kamer wegens het niet ingevoerd zijn van het algemeen stemrecht rechtstreeks in strijd met de grondwet werd geacht.

Dat zowel de ambtenaar als de arbeider het recht zou toekomen om tijdens zijn dienstbetrekking zonder voorafgaand ontslag het werk neer te leggen, werd volkomen onjuist geacht. Voor wat de ambtenaar betreft, werd deze leer ook revolutionair geacht, omdat zij uitging van het beginsel dat 'den Staat slechts dan en slechts zolang gehoorzaamheid verschuldigd is, als hij, volgens het oordeel van degenen, die deze gehoorzaamheid hebben te betonen, op goede grondslagen berust. M.a.w. de Overheid heeft slechts een voorwaardelijk recht op gehoorzaamheid, niet een volstrekt, en of de voorwaarde waaronder zij gehoorzaamheid kan eischen, is vervuld, staat ter beoordeeling van hem, die gehoorzaamheid is verschuldigd'. Volgens de regering echter komt 'den Staat een volstrekt recht op gehoorzaamheid toe van de zijde zijner ambtenaren, alleen met deze ééne beperking, dat, waar de wil van den Staat zou komen in botsing met den wil van God, men God meer moet gehoorzamen dan den menschen'.

Veel tegemoetkomender was de regering tegen de 'vele leden', die in beginsel geen bezwaar hadden tegen de strafbaarstelling van dienstweigering, maar daar op het moment overwegend bezwaar tegen hadden. De regering had van de bezwaren 'met groot leedwezen' vernomen en de argumenten werden met grote zorg weerlegd⁶³. Dat het hier een moeilijk probleem betrof, wilde de regering niet ontkennen, maar dat wilde nog niet zeggen, dat het probleem niet tot een behoorlijke oplossing gebracht zou kunnen worden. 'Voor hen, die op dit stuk van wetgeving willen wachten met ingrijpen tot zij

⁶² Rüter, p. 450.

⁶³ Id., t.a.p.

eene in elk opzicht bevredigende regeling voor zich zien, zal de wachttijd wel blijven voortduren 'ad calendas graecas'.

Ten aanzien van de betwiste opportuniteit van de voorgestelde bepalingen werd aangevoerd, dat het eerste argument, nl. dat tot dusverre door niemand op een strafrechtelijk stakingsverbod was aangedrongen, wel enigszins zonderling moest klinken voor hem, 'die zich het 'gouverner c'est prévoir' voor den geest roept en, naar aanleiding van wat op 31 januari j.l. voorviel, bedenkt, welke schromelijke gevolgen een overslaan van de solidariteitskoorts op hare ambtenaren voor de gemeenschap zoude kunnen na zich sleepen'. Hieraan werd dan nog toegevoegd: 'Hoevele feiten worden in ons Strafwetboek niet gestempeld tot misdrijven, zonder dat iemand ter wereld op de opnemings daarvan ooit heeft aangedrongen. En zonder dat ze tot dusverre ooit toepassing zelfs hebben gevonden. Maar wie zal zeggen hoevelen door het bestaan alleen reeds van die bepalingen zijn teruggehouden van het kwaad, dat zij verbieden'.

Ook tegenover deze 'vele leden' hanteerde de regering echter het gezags- en gehoorzaamheidsargument. Het te berde gebrachte argument, nl. dat regeling van de rechtspositie van de ambtenaren aan het vaststellen van strafbepalingen vooraf dient te gaan miskende, aldus de regering 'zoowel het karakter van den Staat en de Overheid, als van de betrekking, waarin de ambtenaar tegenover die Overheid is geplaatst. De regeering heeft, ja, erkend, dat de rechtstoestand der ambtenaren regeling behoeft, maar niet in dien zin, dat het afdwingen van gehoorzaamheid van de ambtenaren door den Staat afhankelijk zou moeten of ook slechts zou mogen zijn van die regeling. Integendeel: de ambtenaar is gehoorzaamheid verschuldigd aan den Staat op de bestaande basis van recht; hij kan zich aan dien plicht tot gehoorzaamheid niet onttrekken door de bewering, dat zijne rechtspositie niet voldoende is verzekerd; vrijwillig heeft hij, op de bestaande rechtsbasis, zijn ambt aanvaard; op die basis is hij gehouden de verplichtingen daaruit voortvloeiende na te komen. Doet hij dit niet, dan pleegt hij insubordinatie, dan komt hij in opstand tegen de Overheid'.

Hetzelfde gold - 'mutatis mutandis' - ook voor spoorwegbeambten, die wel in particulieren dienst zijn, maar toch dienstverrichtingen vervullen, die rechtstreeks met den publieken dienst in verband staan'.

De strafrechtnovelle terugnemen was voor de regering onmogelijk. Terugneming zou geen uitzicht openen op een op de duur vreedzame, voor de regering aannemelijke, beslechting der ontstane maatschappelijke geschillen, maar slechts bevorderlijk kunnen zijn aan het begonnen openbare proces van morele verwording. Nogmaals hamerde de regering op de handhaving van het gezag: 'Voor alles moet op dit oogenblik de suprematie van het Staatsgezag boven alle maatschappelijke woelingen wettelijk worden verzekerd'.

Uit de gehele memorie van antwoord bleek duidelijk, dat de regering kost wat kost de beginselen, die aan de strafrechtnovelle ten grondslag lagen, wilde handhaven. Het gezag moest zegevieren. Anderzijds wilde de regering, wanneer het tenminste niet afdeed aan de beginselen, ook wel concessies doen om overleg tussen de regeringspartijen en de vrijzinnigen mogelijk te maken. Zo kondigde de regering aan alles te zullen doen wat in haar vermogen lag om, ten dele vooruitlopend op het in te stellen onderzoek, nog voor de stemming over het strafwetsontwerp de rechtspositie van het spoorwegpersoneel bij koninklijk besluit afdoende te regelen⁶⁴. Ook was zij bereid de artikelen 358bis-358quater op een paar punten te wijzigen. De strafmaat werd aanzienlijk verlaagd, zodat alleen bij dienstweigering in samenspanning, die inderdaad tot staking leidde, vier jaar kon worden geëist. Tevens werd de categorie van arbeiders, waarvoor het verbod van staking zou gelden, beperkt. Op personeel van lokaaltreinen en trams werd het niet van toepassing verklaard en voor werknemers 'in eenigen openbaren dienst' kwam het te vervallen. Arbeiders in gemeentebedrijven, die geen ambtenaren waren, zouden dus mogen staken. Waarschijnlijk heeft men deze personen dienstweigering niet willen verbieden, omdat hun rechtspositie niet overal geregeld was en moeilijk te regelen viel⁶⁵.

Het gewijzigd wetsontwerp

Het gewijzigde wetsontwerp luidde, wat de artikelen 358bis-358quater betreft, als volgt:

⁶⁴ Rüter, p. 452.

⁶⁵ Zie handelingen II, 1902-1903, p. 1095.

Artikel 358bis: De ambtenaar of eenig in het openbaar spoorwegverkeer voortdurend of tijdelijk werkzaam gesteld persoon, niet behorende tot het personeel van een spoorweg, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd, die, met het oogmerk om in de uitoefening van eenen openbaren dienst of in het openbaar spoorwegverkeer stremming te veroorzaken of te doen voortduren, nalaat of, wettig daartoe gelast⁶⁶, weigert, werkzaamheden te verrichten, waartoe hij zich uitdrukkelijk of uit kracht van zijne dienstbetrekking heeft verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden.

Artikel 358ter: Indien twee of meer personen ten gevolge van samenspanning het misdrijf plegen in het vorig artikel omschreven, worden de schuldigen, zoomede de leiders of aanleggers der samenspanning, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren.

Artikel 358quater: Indien het oogmerk, bij artikel 358bis omschreven, wordt bereikt, wordt gevangenisstraf opgelegd, in het geval van artikel 358bis van ten hoogste een jaar, in het geval van artikel 358ter van ten hoogste vier jaren.

De persreacties

Onmiddellijk plukte de regering de vruchten van haar tegemoetkomende houding. De liberale pers sprak haar instemming uit met het toegezegde koninklijk besluit en de aangebrachte wijzigingen. Sommige bladen maakten nog wel wat bezwaar, maar het grote verzet van de liberale pers zwakte toch af⁶⁷. 'De aanneming met groote meerderheid – dus niet door de rechterzijde alleen – schijnt ons stellig te mogen verwacht', schreef De nieuwe Rotterdamsche courant, 'en ook wij zullen de aanneming prijzen als een daad van wijs beleid'.

Het volk⁶⁸, het blad van Troelstra, constateerde dat 'de lijmstok voor de liberalen' blijkaar gevonden was.

⁶⁶ De zin 'wettig daartoe gelast' is tijdens de behandeling in de tweede kamer gewijzigd in 'op wettig gegeven last'.

⁶⁷ Algemeen handelsblad, 31 maart A, Het vaderland, 31 maart A en Nieuwe Rotterdamsche courant, 1 april A; zie ook Actestukken, p. 447-451.

⁶⁸ Het volk, 2 april; zie ook Actestukken, p. 455.

De openbare behandeling

De openbare behandeling van de strafrechtnovelle ving aan op de 2e april en werd voortgezet op 3, 4, 7, 8 en 9 april. Hoewel ze aanleiding gaf tot enkele hooglopende incidenten, bracht de openbare behandeling niet veel nieuws; het was veelal een herhaling van wat bij de schriftelijke behandeling aan de orde was geweest. Spannend door onzekerheid over de afloop waren de debatten niet. Rüter⁶⁹ zegt ervan 'het was een steekspel, waarvan de uitslag te voren bekend was, merkwaardig slechts en tekenend voor den tijd door de wapenen en tactiek der strijders en de vanen van beginsel, die zoo nu en dan opgestoken werden. Een steekspel bovendien, waaraan slechts de verliezer glans van strijd gaf; zeker van de overwinning en een snel einde van de strijd begeerend, beperkten de partijen, die de regeering steunen wilden, zich tot de volstrekt noodzakelijke slagen van defensie'.

De socialisten bleven zich fel verzetten en probeerden op allerlei manieren de aanneming van het stakingsverbod te verhinderen. De liberalen verklaarden reeds de 2e april dat zij vóór het wetsontwerp zouden stemmen; het toegezegde koninklijk besluit was hiervan de reden. De regeringspartijen spraken met de argumenten van de regering, nl. handhaving van het gezag en bescherming van het publieke belang, zich nogmaals uit voor het wetsontwerp. Eén vraag slechts bleef tot het einde: hoe zou de houding der vrijzinnig-democraten zijn? Dezen hebben zich uiteindelijk niet door de afkondiging van het koninklijk besluit voor de strafrechtnovelle laten winnen; zij onthielden hun stem aan de novelle.

Artikel 358bis werd aangenomen met 78 tegen 15 stemmen, artikel 358ter met 77 tegen 16 stemmen, artikel 358quater met 77 tegen 17 stemmen en artikel 380 (ontneming van actief en passief kiesrecht) met 60 tegen 34 stemmen.

Reeds de 10e april kwam de eerste kamer bijeen ter behandeling van de strafrechtnovelle. Ook de behandeling hier gaf weinig nieuwe

⁶⁹ P. 359.

gezichtspunten, zodat reeds op 11 april, paaszaterdag, de novelle met algemene stemmen werd aangenomen.

Onmiddellijk na de beslissing der eerste kamer werd de strafrecht-novelle door de Koningin getekend. Nog diezelfde avond stond de wet in het staatsblad (nr. 101).

§ 7 - De april-staking

Inmiddels was de stakingslust bij de arbeiders, nadat zij in de aanvang, toen de tweede kamer geen haast maakte met de behandeling van de strafrechtnovelle, geluwd was, sterk toegenomen als gevolg van het in behandeling nemen door de tweede kamer van de strafrechtnovelle en zulks eigenlijk onafhankelijk van het comité van verweer, dat, door innerlijke tegenstellingen verlamd, de ontstane beweging meer volgde dan leidde⁷⁰.

In de nacht van 5 op 6 april werd in geheime vergaderingen van spoorwegmannen, welke in de havensteden ook door transportarbeiders werden bijgewoond, tot een staking gericht tegen de zgn. dwangwetten besloten.

Verberne⁷¹ zegt ten aanzien van het verloop van deze staking het volgende:

'De autoriteiten evenwel waren niet verrast: in diezelfde nacht nog werden stations bezet en andere militaire maatregelen getroffen. De spoorwegdirecties hadden beperkte diensten voorbereid. Bovendien, de confessionele arbeiders wezen de beweging af, waarvan het politiek karakter niet te miskennen viel. De eerste dag van de staking bracht niet meer dan een bescheiden succes. In sommige streken – Amsterdam en Utrecht waren de voornaamste centra van de beweging – werd het verkeer ernstig ontredderd, wijl juist het tractiepersoneel het werk neerlegde. Doch tot een algehele stopzetting van het verkeer kwam het nergens. Dat dit niet meer was dan een traag begin, drong niet door tot het comité van verweer, dat de toestand beoordeelde naar wat te Amsterdam geschiedde. Hier scheen de staking sterk: een groot aantal spoorwegmannen had het werk neergelegd, het haven-

⁷⁰ Verberne, *Gesch. v. Ned.*, p. 162.

⁷¹ *Id.*, p. 162 en p. 163.

bedrijf lag volkomen stil. De tweede dag van de staking gaf enige uitbreiding, maar niet van betekenis: het verkeer was niet minder geworden, terwijl in de Amsterdamse haven een volledig lock out werd afgekondigd. Het verlopen van de spoorwegstaking kreeg op de derde dag duidelijk tekening, zelfs in de brandpunten van de beweging. Toch nam, vooral bij de syndicalistische elementen, de stakingsdrift toe, zodat het comité, om de eenheid van handelen te kunnen bewaren, de algemene werkstaking proclameerde tegen donderdagmorgen 9 april. Deze moest mislukken. Voorbereid was er niets, de organisatie bleek gebrekkig, menig leider was niet voor zijn taak berekend. De autoriteiten troffen krachtige maatregelen. Feitelijk had de oproep van het comité slechts te Amsterdam iets bereikt, meer niet echter, want ook daar was van ernstige hinder geen sprake. Eenstemmig, voor de eerste maal in zijn bestaan, aanvaardde het comité van verweer de feiten en adviseerde de staking op te heffen tegen vrijdag 10 april, 's middags twaalf uur'.

Hiermee kwam dan een einde aan wat in de troonrede van dat jaar zeer ongelukkig, een 'misdadige woeling' genoemd werd, een woeling echter, die een keerpunt zou betekenen in de geschiedenis van de Nederlandse arbeidersbeweging⁷⁹.

§ 8 - Nabeschouwing

Met het strafrechtelijk stakingsverbod heeft de wetgever in de toenmalige maatschappelijke verhoudingen wel zeer diep ingegrepen. Zeer diep, omdat een deel van de werknemers onder strafbedreiging beroofd werd van het enige wapen, dat het bezat om verbetering te brengen in zijn ongetwijfeld deerniswekkend lot. Toentertijd kende men nog niet het geïnstitutionaliseerde overleg tussen werkgevers en werknemers, zoals we dat nu kennen. Van onderhandelen was in feite toen geen sprake. De werknemers moesten genoegen nemen met wat de werkgevers wilden betalen. Zij konden hier zeer weinig invloed op uitoefenen. Alleen door te staken kon men de werkgevers er toe bewegen wat meer tegemoetkomend te zijn ten aanzien van de

⁷⁹ Verberne, *Ned. arb.*, p. 162

vele, gegronde grieven van de werknemers. Voor andere argumenten was men in het algemeen weinig gevoelig. Een en ander wordt treffend hierdoor geïllustreerd, dat de in 1890 door een deel van het spoorwegpersoneel geformuleerde grieven in 1903 nog onverkort bestonden, grieven die door de in 1903 ingestelde staatscommissie van enquête ook gegrond werden verklaard. Iedere bescherming van de werknemer tegenover de werkgever ontbrak. De werkgever kon iedere hem niet welgevallige werknemer zonder meer op straat zetten, het arbeidscontract was immers nog niet wettelijk geregeld.

Door nu in deze omstandigheden voor bepaalde groepen werknemers de werkstaking strafrechtelijk te verbieden, trad de wetgever wel zeer ingrijpend op, zulks niet alleen gezien uit onze tijd, maar ook, zoals hiervoor gebleken is, in de ogen van tijdgenoten. Tekenend is in dit verband de zeer weifelende houding van de toenmalige minister Loeff.

Ongetwijfeld waren voor de ambtenaren, welke categorie toen nog beperkt werd opgevat en tot wie toen veelal niet behoorden de handarbeiders in dienst van de overheid, de sociale noden minder ernstig. Zulks neemt echter niet weg, dat ook voor hen het stakingsverbod ingrijpend was, omdat hun rechtspositie nog niet behoorlijk was geregeld.

Het strafrechtelijk stakingsverbod was ook zeer discriminerend. Slechts voor een gedeelte van de Nederlandse werknemers, nl. de ambtenaren en het spoorwegpersoneel, werd de staking verboden, terwijl vele werknemers in andere niet minder vitale sectoren van het maatschappelijk leven geen verbod tot staken werd opgelegd.

de toepasselijkheid van het strafrechtelijk stakingsverbod

§ 1 - De toepassing van de artikelen

Hoewel verschillende stakingen van ambtenaren sinds de invoering van de artikelen 358bis - 358quater van het wetboek van strafrecht hebben plaatsgehad, hebben deze artikelen nooit tot een strafrechtelijke vervolging aanleiding gegeven. Wel is een geval bekend van een veroordeling van een spreker, die in 1918 tijdens de mobilisatie in een openbare vergadering de aanwezigen aanspoorde o.m. tot een algemene, ook de gemeentediensten omvattende, werkstaking en die toen wegens openbare opruiing tot het misdrijf van artikel 358bis vervolgd is¹. Terecht zegt Levenbach, dat in Nederland veel van dergelijke redevoeringen zijn gehouden, waartegen echter nooit strafrechtelijk is opgetreden².

§ 2 - Het begrip ambtenaar

Hoewel de artikelen 358bis - 358quater van het wetboek van strafrecht dus nummer zijn toegepast, is in Nederland de toepasselijkheid van deze artikelen en met name de vraag, wat nu precies onder 'ambtenaar' in artikel 358bis verstaan diende te worden, een omstreden punt geweest.

Standpunt regering

Minister Loeff stelde zich in 1903 op het standpunt, dat de vraag of een persoon ambtenaar³ is haar oplossing diende te vinden 'in de aard

¹ Rechtbank 's-Gravenhage 6 juni 1918, N J 1918, p. 876

² M G Levenbach, *De vakverenigingen in het Nederlandsche recht*, Leiden 1929, p. 63. Zie ook het rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage 1958, p. 109

³ De aandacht zij er op gevestigd, dat in 1903 het begrip ambtenaar weinig omlynd was. Er bestond toen nog geen ambtenarenwet.

van de betrekking, waarin hij staat tegenover hen, aan wie hij zijn diensten presteert. Is die betrekking een publiekrechtelijke, dan is hij ambtenaar, is het een civielrechtelijke, dan is hij het niet'⁴. Op de vraag of werklieden onder het begrip 'ambtenaar' zouden vallen, antwoordde Loeff, 'dat het in den regel wel zo zal zijn, dat, waar de diensten die gepresteerd worden ten dienste bijv. van een gemeente, zijn gereglementeerd; waar dus bij reglement zijn geregeld ontslag, indiensttreding, dienstplichten, en discipline, en waar zoodanig reglement publiekrechtelijk is tot stand gekomen door de medewerking van den gemeenteraad of – voor zooverre zij bevoegd zijn – van burgemeester en wethouders, dat wij daar staan voor een verhouding van meerderen tot minderen'. Waar zulk een reglement niet bestaat, 'waar de overheid eenvoudig iemand in dienst neemt en niet in een publiekrechtelijk reglement de voorwaarden van de dienstbetrekking vaststelt' zal men, volgens Loeff, te doen hebben met 'een civielrechtelijke betrekking'⁵.

Volgens de minister hadden de gemeenten het dus in haar macht te bepalen, of personen, werkzaam in haar dienst of haar bedrijf, zouden zijn ambtenaren dan wel bloot werklieden, tot haar staande in zuiver privaatrechtelijke dienstbetrekking. 'Zijn personen in dienst eener gemeente tot ambtenaren gemaakt, dan vallen ze onder het voorgestelde artikel. Dat is voor hen de onvoordeelige zijde. Daartegenover staat, dat alsdan – en dat is de voordeelige zijde – hun rechten en verplichtingen bij reglement worden geregeld en onder de bescherming van het publieke recht komen te staan'⁶.

Volgens Loeff kon dienstweigering van arbeiders, bij gemeenten en andere openbare lichamen in dienst, voorzover zij *niet* ambtenaren zijn, straffeloos worden gepleegd. Dat de bepaling zeer ongelijk zou werken, omdat de ene gemeente personen tot ambtenaar zou maken, die de andere gemeente eenvoudig in private dienst houdt, achtte de minister een grief, welke, tenminste op dat oogenblik, redelijkerwijs niet kon worden aangevoerd. Hetzelfde bezwaar kan men toch doen

⁴ Handelingen II 1902-1903, p. 1141.

⁵ Id., t.a.p.

⁶ Id., p. 1162.

gelden tegen iedere bepaling van het strafwetboek, waarin de uitdrukking ambtenaar voorkomt⁷.

Standpunt literatuur

Door de schrijvers van voor 1929, die het begrip ambtenaar in artikel 358bis behandelden, werd als regel aandacht besteed aan het onderscheid 'ambtenaar' en 'werkman' in overheidsdienst, een onderscheid dat door het in werking treden van de ambtenarenwet 1929 uit administratiefrechtelijk oogpunt zonder zin werd. Immers, ook een werkman kon toen ambtenaar in de zin van de ambtenarenwet zijn. Zo stelde Levenbach⁸, dat het niet helemaal duidelijk was of onder ambtenaar in de zin van artikel 358bis wel alle personen vallen in dienst van publiekrechtelijke lichamen, dus ook bijv. de werklieden in dienst van de gemeentebedrijven. Volgens hem meenden de meeste schrijvers van wel.

Na het in werking treden van de ambtenarenwet ging in dit verband de onderscheiding ambtenaar-arbeidscontractant een rol spelen. Zo waren Van Urk en Donner⁹ van mening, dat de geschiedenis van het artikel pleit voor de opvatting, dat bij de vervolging van een 'arbeidscontracter' in openbare dienst de strafbedreiging van art. 358bis op deze niet van toepassing zal zijn.

In 'ambtenarenrecht'¹⁰ stelt Van Urk het nog eens aldus:

'doctrine en jurisprudentie zijn gevestigd in dien zin, dat onder ambtenaar valt ieder, die door het openbaar gezag in openbare betrekking is aangesteld. Criterium is dus het publiekrechtelijk dienstverband. Op arbeidscontracters in dienst van openbare lichamen zullen de artikelen 358bis – quater w.s. naar alle waarschijnlijkheid geen toepassing vinden. Juist bij deze groep overheidspersoneel zal echter minder spoedig een afwijzende houding tegen het middel van staking aanwezig zijn dan bij den ambtenaar, welke overgroote meerderheid tot nu toe staking als strijdmiddel verwerpt'.

⁷ Handelingen II 1902-1903, p. 1163.

⁸ Levenbach, p. 62 en p. 63.

⁹ H. J. van Urk en Th. G. Donner, Ambtenarenwet 1929, onder toezicht van J. H. P. M. van der Grinten, Alphen aan den Rijn 1931, p. 31 en p. 32.

¹⁰ H. J. van Urk: Ambtenarenrecht, Alphen aan den Rijn 1938, p. 232.

Noyon-Langemeyer¹¹ stelt zich op het standpunt, dat het begrip ambtenaar hier, zoals elders in het wetboek van strafrecht, in ruimere zin moet worden verstaan dan in het eigenlijke ambtenarenrecht en dat dus eventueel ook arbeidscontractanten er onder kunnen vallen. Bij deze opvatting wordt in Nederlands bestuursrecht¹² aangesloten.

Standpunt rechterlijke macht

Zoals uit het voorgaande reeds bleek is de hoge raad nimmer geroepen tot toepassing van artikel 358bis en heeft deze zich daarom ook niet kunnen uitspreken over de vraag wie in dit artikel al dan niet als ambtenaren zijn te beschouwen. Wel is er de jurisprudentie ten aanzien van het begrip ambtenaar in verschillende andere artikelen van titel xxviii van het wetboek van strafrecht, in welke titel ook artikel 358bis is opgenomen. Volgens deze jurisprudentie¹³ zijn als ambtenaar aan te merken alle personen, die door het openbaar gezag zijn aangesteld tot een openbare betrekking om te verrichten een deel van de taak van de staat en van de andere openbare lichamen, waarbij 'openbare betrekking' mede omvat werkzaamheden, behorende tot een tak van dienst, welke rechtstreeks gemaakt zijn tot een voorwerp van overheidszorg¹⁴.

Ook de centrale raad van beroep heeft nog zijn visie kunnen geven op het ambtenaarsbegrip van art. 358bis. In zijn uitspraak van 5 maart 1956¹⁵ inzake de Amsterdamse staking stelde de centrale raad op grond van de wetsgeschiedenis vast, dat de positie van de stakende werklieden, die ambtenaar waren in de zin van de ambtenarenwet 1929, viel 'binnen het ambtenaarsbegrip, hetwelk door Minister Loeff is gesteld'.

¹¹ T. J. Noyon-G. E. Langemeyer, Het wetboek van strafrecht, deel 1, Arnhem 1954, p. 179.

¹² A. M. Donner, Nederlands bestuursrecht, algemeen deel, uitgave 1962, Alphen aan den Rijn 1962, p. 175.

¹³ Arresten van 30 januari 1911, w. 1949; 25 oktober 1915, w. 9944, N.J. 1915, 1205; 6 december 1920, w. 10675, N.J. 1921, 121; 28 februari 1921, w. 10721, N.J. 1921, 521; 7 oktober 1947, N.J. 1948, 39.

¹⁴ Deze samenvatting van de jurisprudentie van de hoge raad is overgenomen uit de uitspraak van de centrale raad van beroep van 5 maart 1956, A.B. 1958, p. 657.

¹⁵ Zie onder 14.

*de staking van het Amsterdamse gemeentepersoneel in 1955*¹

§ 1 - Inleiding

In de loop der jaren heeft Amsterdam meermalen een staking van overheidspersoneel meegemaakt, zowel vóór als na de tweede wereldoorlog². Het jaar 1920 kende in Amsterdam zelfs twee stakingen, en wel de 24-uurs-staking in juni van zowel gemeentelijke als particuliere werknemers tegen de zgn. anti-revolutie-wet en de staking in oktober van het personeel bij de P.T.T., geen personeel in gemeentedienst dus. Ook na de tweede wereldoorlog zijn stakingen in Amsterdam onder de ambtenaren voorgekomen. Meestal was er dan sprake van wilde stakingen en waren ze het gevolg van communistische agitatie. Een van deze grootste na-oorlogse stakingen was ongetwijfeld de staking van het Amsterdamse gemeentepersoneel van eind maart – begin april 1955, een staking, die in het kader van deze studie interessant is wegens de gevolgen, die ze gehad heeft. In dit hoofdstuk zullen we aan deze staking en haar gevolgen enige aandacht besteden.

§ 2 - Het voorspel

Op 18 maart 1955 kwam in de centrale commissie voor georganiseerd overleg voor rijksambtenaren, zonder dat overeenstemming werd

¹ De gegevens voor de eerste 3 paragrafen van dit hoofdstuk zijn ontleend aan het Algemeen handelsblad, de Nieuwe Rotterdamse courant, Het parool, De tijd, Het vaderland, alle van 31 maart, 1, 2, 4, 5 en 6 april 1955, De telegraaf en De volkskrant, beide van 1, 2, 4, 5 en 6 april 1955, De groene Amsterdammer van 9 en 16 april 1955, het A R K A -weekblad van 5 en 26 maart 1955, het Correspondentieblad van hogere rijksambtenaren van 19 maart 1955, en 'De stakingen in Amsterdam en de positie van het overheidspersoneel', een uitgave van het hoofdbestuur van de Algemene bond van ambtenaren, april 1955

² Ook tijdens de tweede wereldoorlog heeft Amsterdam stakingen van overheidspersoneel gekend, deze waren echter, daar ze gericht waren tegen de bezettende macht, geheel anders van karakter dan de stakingen van overheidspersoneel, die vóór en na de tweede wereldoorlog in Amsterdam hebben plaatsgevonden

bereikt, een einde aan langdurige besprekingen tussen de regering en de centrales van overheidspersoneel over de salariëring van de ambtenaren, besprekingen, die in een slecht klimaat gevoerd waren.

Mislukt overleg

In oktober 1954 had de regering aan de centrales van overheidspersoneel een voorstel gedaan om de middelbare en hogere ambtenaren een afzonderlijke salarisverhoging toe te kennen, het zgn. denivellevingsvoorstel. De centrales van overheidspersoneel waren toen slechts bereid het voorstel in overweging te nemen als daarnaast een verbetering in de salariëring van andere groepen van overheidspersoneel, over welke verbetering elk der centrales haar eigen gedachten en voorstellen had, mogelijk zou zijn.

Nadat over en weer verschillende voorstellen om tot een vergelijk te komen gedaan waren en hierover in de commissie, tevergeefs, overleg gevoerd was, kwam de regering op 15 maart 1955 met een laatste compromisvoorstel.

Op 18 maart d.a.v. deelden vier van de vijf centrales van overheidspersoneel de regering mede niet akkoord te gaan met het regeringsvoorstel. Alleen het socialistische A.C.O.P. aanvaardde het voorstel.

De publiciteit

Tijdens de laatste weken van de onderhandelingen en ook na het afbreken ervan op 18 maart kwam de geladen sfeer, waarin de onderhandelingen waren gevoerd, via de pers en de publiciteitsmedia van de organisaties van overheidspersoneel duidelijk tot uiting. Ook de congressen en vergaderingen, die door de organisaties van overheidspersoneel belegd werden, getuigden hiervan.

In het A.R.K.A.-weekblad van 5 maart³ werd bijv. opgemerkt: 'Er zijn tal van symptomen, die er op wijzen, dat bij het overheidspersoneel het water tot aan de lippen is gestegen' en 'Er zijn meningen, die een staking bij de overheid steeds op morele gronden veroordelen,

³ A.R.K.A.-weekblad 5 maart 1955, p. 65.

maar er zijn ook opvattingen, welke duidelijk doen blijken, dat er zekere omstandigheden kunnen zijn, die een stakingsverbod op morele gronden onhoudbaar maken'.

Op 23 maart hield de A.R.K.A. een buitengewoon congres naar aanleiding van de mislukte salarisonderhandelingen. In het verslag van deze vergadering⁴ stond o.m.: 'Wij wensen te strijden tegen de nieuwe vorm van sluitpost van de salarissen van het overheidspersoneel; voorheen sluitpost van de begroting, thans sluitpost van de geleide loonpolitiek'. Verder: 'Het gaat niet om het salarisbeleid alleen. Het gaat om onze gehele rechtspositie, waarvoor de regering niet de zorg blijkt te hebben, welke betaamt aan een goed werkgeefster'.

In een perscommuniqué van 19 maart van de centrale van hogere rijksambtenaren werd zelfs gesteld, 'dat de ernst van de toestand ons dwingt tot een voorstel, dat allen zich in het vervolg, zolang onze verlangens niet zijn ingewilligd, zullen beperken tot een strikt formele uitoefening van het door hen aanvaarde ambt, voor zover die binnen de officieel geldende werktijd uitvoerbaar is', een uitspraak, die, omdat ze algemeen gezien werd als een oproep tot een langzaam-aan-actie, heel wat stof heeft doen opwaaien⁵.

Ook in de publiciteitsmedia van andere organisaties waren artikelen opgenomen die duidelijk uiting gaven aan het heersende ongenoegen bij het overheidspersoneel.

Bij al deze publicaties kwam ook nog, dat een aantal organisaties o.m. wegens het feit, dat in het overleg omtrent de salariëring van het overheidspersoneel door de centrales geen eensluidend standpunt was ingenomen, hevig tegenover elkaar van leer trokken. Vooral enerzijds

⁴ A.R.K.A.-weekblad 26 maart 1955, p. 93.

⁵ Nadien werd in het orgaan van de Centrale van hogere rijksambtenaren, het Correspondentieblad van 2 april 1955, p. 85 gesteld, dat de redactie van het perscommuniqué niet gelukkig geweest was en dat in de oproep voor een door de centrale gehouden buitengewone vergadering de bedoeling beter tot uiting gekomen was nl dat het bestuur als uiting van zijn grote ergernis over de houding van de regering de ledenvergadering voorstelt voortaan meer te letten op het eigen belang dan op het belang van zijn ondankbare werkgever en zijn vrije tijd te besteden ten bate van eigen gezondheid, gezin en liefhebberijen.

de socialisten en anderzijds de confessionele bonden hadden het met elkaar aan de stok, hetgeen betrekkelijk scherpe vormen kon aannemen, daar de samenwerking van de bonden in de raad van vakcentrales tengevolge van het mandement beëindigd was. Dit alles droeg er toe bij, dat in Amsterdam, waar de communisten over aanzienlijke aanhang beschikten, zowel bij de kiezers als bij het overheids-personeel, een 'gunstige' voedingsbodem ontstond om een staking te ontketen. De relatief lage salarissen van het overheids-personeel, gevoegd bij de in deze groep ontstane onrust, waren er oorzaak van, dat een stakingsoproep van de communisten wel moest aanspreken. Dat de communisten in deze de grote gangmakers geweest zijn staat onbetwistbaar vast. Zulks is trouwens door henzelf op het met pasen 1955 gehouden congres ook uitdrukkelijk bevestigd.

§ 3 - De staking

De staking dan werd in de nacht van donderdag 30 op vrijdag 31 maart 1955 geproclameerd in een te Amsterdam gehouden vergadering van het gemeentelijk trampersoneel, welke vergadering door een paar honderd leden van dit personeel werd bezocht. Op deze vergadering gaf een door de eenheidsvakcentrale gecreëerd actie-comité, waarin ook enkele niet-leden van de eenheidsvakcentrale waren opgenomen, het parool tot een onmiddellijke staking van voorlopig 24 uur.

Door het actie-comité werd aan de staking het doel toegeschreven, dat het college van burgemeester en wethouders het trampersoneel in een hogere loonklasse zou plaatsen, een doel waarop door de communistische raadsleden de laatste tijd in de raad reeds gepreludeerd was. Inmiddels zou het actiecomité een onderhoud met het college van burgemeester en wethouders proberen te bewerkstelligen.

De eerste dag

Het ongeveer tegen 4 uur in de ochtend gevallen besluit om te staken werd in een korte spanne tijds geëffectueerd. Het personeel, dat in de vroege ochtend bij de remises kwam om het werk aan te vangen, werd opgevangen door stakers, die actief propagandistisch bezig waren

om de afzijdigen te bewegen zich met de staking solidair te verklaren. Velen gaven meteen gehoor aan de oproep van het stakingscomité. Anderen, die zich niet aanstonds bereid verklaarden om te staken en die hun werk hervatten, legden later op de morgen alsnog de arbeid neer.

Bij de staking van het rijdend personeel sloten zich later op de ochtend ook het technisch personeel en het personeel van de centrale werkplaatsen aan. In totaal staakten ongeveer 1500 leden van het personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf, waardoor de situatie ontstond, dat slechts een twintigtal trams en een zevental bussen dienst deden.

De staking bleef echter niet beperkt tot het personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf. In de loop van de ochtend werd, deels uit solidariteit, deels om een hoger loon te verkrijgen, het werk ook neergelegd door een groot gedeelte van het personeel van de reinigingsdienst, door enkele honderden arbeiders van het waterleidingbedrijf en door personeel van de bestratingsdienst en de gemeentelijke haven- en handelsinrichtingen.

Op de avond van de eerste dag van de staking werd op een zeer druk bezochte vergadering door het rijdend personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf met grote meerderheid besloten de staking, die in eerste instantie door het actiecomité voor 24 uur geproclameerd was, voort te zetten. Genegeerd werd hiermede het die middag door het college van burgemeester en wethouders aan de stakers gegeven bevel de arbeid op straffe van ontslag te hervatten.

De tweede dag

Het gevolg van het besluit van het rijdend personeel was, dat op 1 april, de tweede dag van de staking, wederom slechts een klein en uiteraard ontoereikend aantal trams en bussen op straat verscheen. Hieraan kon niet afdoen, dat het technisch personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf en, later in de ochtend, ook het personeel van de wegdienst compleet op het werk verschenen waren.

Ook het personeel van de reinigingsdienst en het waterleidingbedrijf hervatten de eerste april volgens rooster hun werkzaamheden, zulks

in tegenstelling tot de straatmakers en het dekpersoneel op de ponten, die in meerderheid niet op het werk verschenen.

In de vooravond van 1 april werd de staking onder het rijdend personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf voor een korte tijd opgeheven. De burgemeester had zich namelijk bereid verklaard een delegatie van de stakers te ontvangen, doch niet voordat het werk zou zijn hervat. Het actiecomité gaf daarop het consigne de staking te beëindigen en dientengevolge kwamen er tegen half zes weer meer trams in dienst. De opheffing van de staking heeft echter slechts kort, nog geen uur, geduurd. De door de burgemeester ontvangen delegatie was namelijk niet voldaan met het van de burgemeester ontvangen antwoord, dat hij bereid was het verlangen van het rijdend personeel om in een hogere loongroep ingedeeld te worden aan de betrokken wethouder door te geven. Hierop gaf het actiecomité het sein tot hervatting van de staking.

De derde dag

Op 2 april beleefde Amsterdam zijn derde praktisch tramloze dag. Daar de staking wild om zich heen ging grijpen, werd het moeilijker een overzicht te krijgen. Bij de reinigingsdienst staakte, nadat het de dag tevoren het werk hervat had, vrijwel het gehele personeel weer. De straatmakers bleven in staking, terwijl ook een groot gedeelte van het personeel van de haven- en handelsinrichtingen het werk neerlegde, voorzover dit niet reeds gebeurd was. In de loop van de dag breidde de staking zich verder uit tot het personeel van de Wester- en Zuidergasfabriek.

De kentering

In de avond van zaterdag 2 april en gedurende zondag 3 april begon het tij te keren. Het publiek, dat de staking tot dan toe vrij gelijkmoedig had opgenomen raakte, nu de gasbedrijven bij de staking betrokken werden, geërgerd. Ook burgemeester en wethouders gingen energiever op treden. Zo werd op verzoek van het college

door de regering technisch personeel van de marine naar de gasbedrijven gedirigeerd om de gasvoorziening, vooral naar de ziekenhuizen gaande te houden. Tevens werd op 3 april aan alle stakers een afschrift uitgereikt van het besluit van het college van 2 april 'houden-de, dat de stakers zullen worden gestraft met ontslag uit de dienst', een ontslag, dat om formele redenen werd ingeleid door een schorsing met inhouding van bezoldiging.

Opheffing van de staking

Reeds op zaterdag 2 april besloot het voltallig personeel van de gemeenteveren het werk te hervatten en op zondagochtend viel eenzelfde besluit in een bijeenkomst van personeel van de gasfabrieken. In de ochtend van maandag 4 april besloot ook het rijdend en technisch personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf de staking te beëindigen, terwijl ongeveer te zelfder tijd het personeel van de reiniging en de bestratingen eveneens besloot tot werkhervatting.

De opheffing van de staking van het personeel bij het gemeentelijk vervoerbedrijf werd door het actiecomité gemotiveerd met te stellen, dat van de zijde van de vakorganisaties toezeggingen waren ontvangen, dat de eisen van het trampersoneel door deze organisaties besproken zouden worden met burgemeester en wethouders.

Naar aanleiding van de opheffing van de staking werd door burgemeester en wethouders nog diezelfde dag de volgende verklaring uitgegeven:

'B. en W. hebben besloten, dat alle stakers, die zich vanmiddag na één uur melden – indien zij niet behoren tot hen, die B. en W. niet wensen toe te laten – tot de bedrijven toegang zullen hebben. Hierbij zal het juiste tijdstip van werkhervatting – in verband met het rooster en eventuele bedrijfsomstandigheden – worden medegedeeld. Voor allen die zullen worden toegelaten, blijven de bepalingen van het ambtenarenreglement omtrent de toepassing van disciplinaire maatregelen tegen staking van kracht. Dit standpunt heeft de volledige instemming van de besturen der organisaties, die aan het officiële georganiseerde overleg deelnemen'.

De volgende dag, 5 april, werd namens burgemeester en wethouders wederom een verklaring afgegeven:

'B. en W. hebben heden besloten van alle stakers de schorsing, die een inleiding vormde tot het ontslag, op te heffen, voor zover het diegenen betreft, die wederom tot de bedrijven kunnen worden toegelaten. Belanghebbenden ontvangen daarvan zo spoedig mogelijk bericht. Omtrent de ruim 100 stakers, die geschorst blijven, zullen B. en W. zich nader beraden teneinde vast te stellen wie van hen eventueel alsnog te werk zullen kunnen worden gesteld'.

Uiteindelijk zou bij besluit van burgemeester en wethouders van 12 april 1955 een zestigtal stakers wegens misdrijving uit de gemeentedienst ontslagen worden, terwijl de overigen, ruim 4000 personen, behoudens disciplinaire maatregelen, in de gemeentedienst gehandhaafd werden.

Hiermee was dan een einde gekomen aan een staking die, omdat het een wilde staking was, wel moest mislukken. Het was niet alleen een staking tegen de gemeentelijke overheid, maar ook een rebellie tegen de georganiseerde vakbeweging. Duidelijk werd, dat de georganiseerde vakbeweging in Amsterdam geen greep meer had op de aangesloten leden.

§ 4 - De persreacties

Hoewel de meeste kranten zeer uitvoerig aandacht besteedden aan de Amsterdamse staking, gaven slechts enkele kranten aan, hoe zij dachten over een staking van ambtenaren.

Het Algemeen handelsblad⁶ wees een staking van ambtenaren zonder meer af. 'Nu echter gisteravond de staking weer opnieuw is geproclameerd, gaat de bevolking van de hoofdstad aan den lijve voelen, dat haar ten onrechte het gebruik van zeer essentiële diensten ontnomen wordt. Wij achten een staking door overheidspersoneel principieel ontoelaatbaar. De overheid moet te allen tijde kunnen rekenen op haar dienaren. Is dit niet het geval dan dreigt ontwijking, die stellig evenmin in het belang der arbeiders is'.

Overigens bleek dat een aantal commentatoren in kranten moeite had met de reikwijdte van artikel 358bis van het wetboek van strafrecht en met de interpretatie van het daarin voorkomende begrip ambtenaar.

⁶ Algemeen handelsblad 2 april 1955.

Door het Algemeen handelsblad⁷ werd een hoofdartikel besloten met de retorische vraag: 'Kan men het anno 1955 aanvaarden, dat slechts het spoorwegpersoneel het recht mist om in staking te gaan? Is het niet tijd zich er op te bezinnen, of ook de overheidsdienaren van alle essentiële publieke diensten, zoals b.v. energievoorziening voor de bevolking en ziekenhuizen, een juridisch vuurvast verbod van staken wordt opgelegd? Het dienst nemen bij de overheid schept de verplichting die overheid te allen tijde te dienen. Deze morele verplichting zal des te sterker spreken wanneer zij bovendien juridisch verankerd is'.

In De telegraaf⁸ wees Van Bemmelen er op, dat het noodzakelijk was art. 358bis uit te breiden tot het personeel in tram-, gas-, water-, elektriciteits- en reinigingsbedrijven.

Het vaderland⁹ vestigde er terecht de aandacht op, dat hier kennelijk sprake was van een misverstand. 'Het artikel dat het spoorwegpersoneel strafbaar stelt als het staakt doet dat ook voor de ambtenaar. Staken is de ambtenaar in de ruimste zin des woords verboden. De staking in Amsterdam betrof gemeentebedrijven, dus ambtenaren¹⁰. Het juridisch vuurvaste verbod tot staken bestaat dus al lang'.

Overigens kon Het vaderland – hiermee zijn standpunt van 1903 herhalend¹¹ – niet inzien, dat wettelijke bepalingen uitkomst zouden kunnen brengen. 'De wet is op ambtenaren die en masse staken heel moeilijk toe te passen. Eigenlijk is dit maar goed ook. Er zijn andere middelen om stakingen te voorkomen. De overheid beschikt over de bevoegdheid subversieve elementen uit haar diensten te verwijderen. Zij behoeft dus niet de hulp van de strafrechter in te roepen om raddraaiers kwijt te raken. Het voornaamste lijkt ons echter dat de overheid er voor dient te zorgen dat haar personeel behoorlijk wordt behandeld, zodat niet jarenlang grieven worden opgestapeld tot het eindelijk tot een uitbarsting komt. Gelet op het feit dat er door ambtenaren in groepsverband praktisch nooit gestaakt is in ons land,

⁷ Algemeen handelsblad 2 april 1955.

⁸ De telegraaf 4 april 1955.

⁹ Het vaderland 6 april 1955.

¹⁰ Als ze tenminste niet op arbeidscontract in dienst waren, hetgeen bij de meeste stakers echter niet het geval was.

¹¹ Zie hiervoor op p. 119.

kan men gerust zeggen, dat hun mentaliteit zodanig is, dat er geen gevaar voor ernstige verstoring bestaat als met redelijke wensen wordt rekening gehouden'.

Na er op gewezen te hebben, dat men het overheidspersoneel niet als het enig belangrijke in deze maatschappij moet zien en dat er ook sleutelbedrijven en sleutelposities zijn, die niet tot de overheid behoren en waarvan staking eveneens ruïneuze gevolgen kan hebben, wordt besloten: 'Hoe men de zaken ook bekijkt, laat men zich niet vermijden in de gedachte aan anti-stakingswetten. Op critieke momenten heeft men er niets aan en het zijn gevaarlijke wapenen in de handen van de uitvoerende macht'.

In De volkskrant¹² stelde Lelieveld, dat het een morele overtuiging is, dat in dienst gesteld zijn bij het openbaar belang zich met het recht van staken niet verdraagt.

§ 5 - De gevolgen

In het voorgaande hebben we gezien, dat de staking voor een aantal personen niet zonder gevolgen bleef. Een zestigtal stakers, die als de gangmakers en raddraaiers werden beschouwd, werd wegens misdraging uit de gemeentedienst ontslagen.

Een eventuele strafrechtelijke vervolging

Overwogen is zelfs nog een strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 358bis van het wetboek van strafrecht tegen een aantal van de stakers in te stellen. Na de staking werden namelijk als inleiding tot een eventuele strafvervolging enige stakers gearresteerd en verhoord. Nadien heeft de minister van justitie echter besloten af te zien van een strafrechtelijke vervolging, een besluit, dat vooral om de gegeven motivering interessant is¹³.

Het eerste motief was, dat de stakers niet op de hoogte waren van het strafbare karakter van de staking. Dit motief doet wel bijzonder vreemd aan in verband met het bepaalde in artikel 2 der wet houdende de algemeene bepalingen der wetgeving van het koninkrijk, inhoudende het 'wettelijk vermoeden', dat de twintigste dag na afkondiging

¹² De volkskrant 18 april 1955.

¹³ Zie o.a. het Correspondentieblad van hogere rijksambtenaren 17 september 1955, p. 235.

der wet iedere ingezetene geacht wordt daarmee bekend te zijn. Een vermoeden waartegen, naar algemeen wordt aangenomen, tegenbewijs niet is toegelaten, hetgeen dus inhoudt, dat vanaf de twintigste dag na de afkondiging ieder aan de wet gebonden is, ook al zou hij zelfs kunnen bewijzen, dat hij met de afkondiging niet bekend is of zelfs, dat hij daarmee onmogelijk bekend kon zijn¹⁴. Overigens valt het ook bijzonder moeilijk zich voor te stellen, dat de aanstichters van de staking niet geweten zouden hebben, dat de staking strafbaar was. Terecht is dan ook gesteld¹⁵ dat, nu ons strafprocesrecht het opportuniteitsbeginsel kent, de minister zich beter van het geven van een motief als dit had kunnen onthouden.

Het tweede motief dat door de minister werd aangevoerd was, dat aan de leidende figuren onder de stakers reeds de zwaarste disciplinaire straf, namelijk ontslag, was opgelegd. Hoewel wij onderschrijven dat het juist is, dat ambtenaren voor een en hetzelfde feit niet dubbel gestraft worden, rijst toch wel de vraag wat de zin is van een strafbepaling als art. 358bis, wanneer ze in voor de hand liggende gevallen niet worden toegepast, temeer nu algemeen wordt aangenomen, dat naast straffen krachtens het wetboek van strafrecht disciplinaire straffen kunnen worden opgelegd.

Een derde motief was, dat het politionele onderzoek, ook zonder dat daaraan verder strafrechtelijk gevolg werd gegeven, zijn nut had gehad, reeds alleen omdat de aandacht was gevestigd op de bepaling in het wetboek van strafrecht betreffende staking van ambtenaren. Naar onze mening een zeer betrekkelijk nut.

De uitspraak van het scheidsgerecht

De ambtenarenrechter werd ook nog in de Amsterdamse staking gemengd. De meeste van de ontslagen stakers waren tegen het hun gegeven ontslag in beroep gegaan bij het scheidsgerecht, zoals bedoeld in artikel 70 van het ambtenarenreglement van de gemeente Amsterdam.

¹⁴ L. J. van Apeldoorn, Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht, zestiende uitgave, Zwolle 1966; p. 74.

¹⁵ Correspondentieblad 17 september 1955, p. 235.

In zijn uitspraak van 29 augustus 1955¹⁶ gaf het scheidsgerecht als zijn oordeel te kennen, dat het niet aan enige twijfel onderhevig was, dat deelneming van een ambtenaar aan een staking een misdraging vormt als bedoeld in artikel 66 van het ambtenarenreglement van de gemeente Amsterdam¹⁷. Het scheidsgerecht deed dit oordeel steunen op de volgende overwegingen:

'Dat een ambtenaar door deel te nemen aan een staking zijn voor-naamste – ten aanzien van de ambtenaren der gemeente Amsterdam ten overvloede in art. 3, vierde lid, van het Ambtenarenreglement in een geschreven voorschrift neergelegde – plicht schendt om de hem opgedragen werkzaamheden met ijver en nauwgezetheid te volbrengen;

dat deze overweging allerm minst wordt aangetast door de stelling, dat de ambtenaar, die aan een staking deelneemt, zijn eigenlijke oogmerken op andere doeleinden richt dan het niet vervullen van de tot de hem opgelegde taak behorende werkzaamheden, omdat de stakende ambtenaar, welk uiteindelijk doel hij met het neerleggen van de arbeid ook beoogt na te streven, zijn oogmerk altijd tevens richt op het niet volbrengen van werkzaamheden, waarvan het vervullen voor hem plicht is, dit opzettelijk neerleggen van zijn arbeid beschouwend als een geschikt middel tot het bereiken van zijn eigenlijk doel;

dat, zelfs als naar ons recht een stakingsrecht van de ambtenaar erkend zou zijn, hetgeen niet het geval is, dit niet zou betekenen, dat het gebruik maken van het stakingsmiddel door de ambtenaar niet zou opleveren een misdraging van de ambtenaar in zijn dienstbetrekking, aan het overheidslichaam, in welks dienst hij is, het recht verschaffend daarop met een tuchtrechtelijke maatregel te reageren;

dat immers, waar een stakingsrecht voor in loondienst arbeidenden als eis gesteld of als recht erkend wordt, daaronder niet anders wordt verstaan dan de vrijheid van de arbeider om de staking te hanteren

¹⁶ A.B. 1955, p. 717.

¹⁷ In art. 66, lid 1 van het ambtenarenreglement van de gemeente Amsterdam is bepaald dat indien een ambtenaar zich misdragen heeft, burgemeester en wethouders hem, al of niet op voorstel van het hoofd van de diensttak, bij welke hij is aangesteld, een straf kunnen opleggen.

als middel ter verkrijging van een wijziging in zijn loon en andere arbeidsvoorwaarden, zonder dat de overheid met haar machtsmiddelen in de economische strijd tussen werknemer en werkgever tussenbeide komt; dat de erkenning van dit stakingsrecht echter niet inhoudt, dat de arbeider, die juridisch tegenover een ander gebonden is tot het verrichten van arbeid, door aan een staking deel te nemen, tegenover zijn wederpartij rechtmatig zou handelen en zich tegenover deze niet aan een misdraging zou schuldig maken;’.

Overigens was het scheidsgerecht van mening, dat aan de ambtenaar naar Nederlands recht een stakingsrecht niet toekomt.

‘dat dit reeds volgt uit de wijze, waarop de rechtspositie van de ambtenaar geregeld is;

dat toch deze rechtspositie is neergelegd in regelen, vastgesteld bij en krachtens de wet, en dat de vaststelling en wijziging van deze regelen heeft te geschieden overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke voorschriften door de daarvoor aangewezen overheidsorganen met de vrijheid, welke aan deze voor de rechtsvorming aangewezen organen naar ons recht toekomt;

dat de erkenning van een stakingsrecht van de ambtenaren aan deze een machtsmiddel van zodanig gewicht ter beschikking zou stellen, dat daardoor aan de vrijheid, waarmede naar ons recht de voor de rechtsvorming, ook de vorming van het ambtenarenrecht, aangewezen organen hun taak moeten kunnen verrichten, op hoogst ernstige wijze afbreuk zou worden gedaan;

dat men slechts heeft te overwegen, welke diep ingrijpende en ernstig schadelijke gevolgen voor de gehele samenleving het massaal neerleggen van de arbeid in overheidsbedrijven, welker continue functionering voorwaarde voor het welzijn van de moderne samenleving is, met zich kan brengen, om in te zien, dat van de vrijheid der voor de rechtsvordering aangewezen overheidsorganen om, rekening houdend met alle in aanmerking komende belangen, de rechtspositie van de ambtenaren te regelen, niets zou terecht komen, wanneer het staken door ambtenaren erkend werd als een geoorloofd machtsmiddel om druk uit te oefenen op de besluitvorming dezer organen;

dat het ambtenarenrecht aangeeft in welke mate aan de ambtenaren

invloed toekomt op de vorming van de wettelijke regelen, waarin de rechtspositie van de ambtenaren is neergelegd;

dat deze invloed hierin bestaat, dat aan daarvoor naar wettelijke regelen aangewezen verenigingen van ambtenaren gelegenheid wordt gegeven ten aanzien van de ambtenaren betreffende algemene verbindende voorschriften haar gevoelen te doen kennen;

dat enige andere invloed op de hen betreffende algemene verbindende voorschriften aan ambtenaren of hun organisaties in ons recht niet is gegeven, afgezien dan van de invloed, welke de ambtenaar door gebruikmaking van de hem overigens als burger toekomende rechten kan uitoefenen;

dat op grond van deze overwegingen het bestaan van een stakingsrecht voor ambtenaren als onverenigbaar met de wijze, waarop Nederlands recht de rechtspositie van de ambtenaar is geregeld, moet worden ontkend;

dat de wetgever overigens in art. 358bis van het wetboek van strafrecht, bepalend, dat de ambtenaar, die met het oogmerk om in de uitoefening van een openbare dienst stremming te veroorzaken, na laat werkzaamheden te verrichten, waartoe hij zich heeft verbonden, gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden, op ondubbelzinnige wijze tot uitdrukking heeft gebracht het staken door ambtenaren als een ongeoorloofde gedraging te beschouwen;’.

Zeer belangrijk is voorts, dat het scheidsgerecht van opvatting was, dat de omstandigheid dat burgemeester en wethouders van Amsterdam slechts aan een zestigtal van de ruim 4000 ambtenaren, die aan de staking hadden deelgenomen, de straf van ontslag hadden opgelegd, en de overige stakers met oplegging van een veel geringere straf in de gemeentedienst hadden gehandhaafd, niet tot een rechtens ontoelaatbaar te achten onderlinge discriminatie tussen de deelnemers aan de staking leidde. Dit werd als volgt gemotiveerd:

‘dat toch de omstandigheid, dat verweerder in een groot aantal gevallen een geringere straf dan ontslag uit de dienst aan de deelnemers aan de staking heeft opgelegd, niet betekent, dat geoordeeld werd of geoordeeld zou moeten worden, dat in die gevallen de straf

van ontslag niet evenredig zou zijn aan de gepleegde misdraging; dat eerder aangenomen moet worden, dat verweerder om redenen van gemeentebelang er toe is gekomen om niet alle deelnemers aan de staking te straffen met de aan hun misdraging evenredig te achten straf van ontslag uit de dienst, doch met een geringere straf; dat de omstandigheid, dat verweerder om redenen van gemeentebelang zich genoodzaakt heeft geacht in een groot aantal gevallen af te zien van de oplegging van een aan de misdraging evenredige straf, er echter niet toe mag leiden deelnemers aan de staking, die verweerder om hem moverende redenen niet langer in gemeentedienst wenst te handhaven, daartoe weder te doen terugkeren, nu de hun opgelegde straf van ontslag uit de dienst evenredig moet worden geacht aan de door hen begane misdraging'. Op grond van het vorenstaande werd het ingesteld beroep ongegrond verklaard.

De uitspraak van de centrale raad van beroep

Bij uitspraak van 5 maart 1956¹⁸ bevestigde de centrale raad van beroep de uitspraak van het scheidsgerecht en verenigde zich met de overwegingen van het scheidsgerecht, op grond waarvan deelneming van een ambtenaar aan een staking een misdraging werd geacht. Van belang zijn nog wel een aantal overwegingen van de centrale raad. Met betrekking tot het zgn. gelijkheidsbeginsel werd overwogen:

'O. dat voorts een beroep is gedaan op het zgn. gelijkheidsbeginsel, door een der raadsliden zelfs genoemd een der allerbelangrijkste fundamentele rechtsbeginselen van alle tijden, met welk beginsel in strijd zou zijn, dat een aantal ambtenaren, naar het oordeel van het scheidsgerecht, alleen reeds wegens deelneming aan de bewuse staking met ontslag behoorde te worden gestraft, terwijl een vele malen groter aantal ambtenaren, dat eveneens aan deze staking heeft deelgenomen, niet is ontslagen, doch een lichtere straf heeft gekregen, O. hieromtrent, dat het zgn. gelijkheidsbeginsel op zichzelf een nog

¹⁸ A.B. 1958, p. 657.

niet voldoende duidelijk criterium biedt tot het vinden van hetgeen als recht in een bepaald geval moet gelden en dit in het bijzonder klemmt voor wat betreft de toepassing van het tuchtrecht,

O. echter dat de Raad in het midden kan laten en laat of, en in hoeverre, ook ten aanzien van het tuchtrecht het gelijkheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel moet gelden, vermits ook al zou dit moeten worden aangenomen, in elk geval het dienen van het algemeen belang door een publiekrechtelijk orgaan moet worden aangemerkt als een rechtsplicht;

dat nu verweerder, staande voor de vraag, of hij gebruik zou maken van zijn bevoegdheid tot het geven van strafontslag, het algemeen belang – in casu het gemeentebelang – terecht heeft laten praevaleren en daarom, hoewel van oordeel dat alle stakers ontslagen konden worden, slechts enkele tientallen heeft ontslagen, teneinde stremming van de openbare dienst te voorkomen;

terwijl het in deze omstandigheden aan het beleid van verweerder moest worden overgelaten wie hij juist in het algemeen belang, in dienst wilde houden;

O. dat op grond van het vorenstaande de Raad van oordeel is, dat ook op grond van wat genoemd wordt het gelijkheidsbeginsel niet tot nietigverklaring van het bestreden besluit kan worden overgegaan;’.

Ook achtte de centrale raad geen détournement de pouvoir aanwezig. Overwogen werd:

‘dat aan de Raad evenmin is gebleken dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit van zijn bevoegdheid kennelijk een ander gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven’.

Ten aanzien van de evenredigheid tussen de gepleegde overtreding en de opgelegde straf merkte de centrale raad nog op:

‘dat immers, al zouden de naar voren gebrachte omstandigheden ieder op zichzelf geheel of gedeeltelijk juist zijn, deze Raad niettemin van oordeel is, dat de ambtenaar, die zich, om welke redenen dan ook solidair verklaart met een massale staking, waardoor de belangen van de Amsterdamse burgerij en die van de gemeenschap zijn aangerand en de betrokkenen aan hun mede-ambtenaren in den lande een uitermate slecht voorbeeld hebben gegeven van de wijze, waarop

een goed ambtenaar onder alle omstandigheden zijn plicht behoort te vervullen, een zo ernstige misdraging heeft begaan, dat de straf van ontslag volkomen evenredig is;

Kritiek

De uitspraken van het scheidsgerecht en de centrale raad van beroep hebben zowel kritiek als instemming ontvangen

Cornegoor¹⁹ noemde het een 'fatale beslissing' en een 'volkomen willekeurige uitspraak, welke een schande is voor iedere rechtsstaat'. De annotator van Administratieve en rechterlijke beslissingen, Boot²⁰, was van opvatting, dat door deze uitspraken de poorten, welke toegang geven tot willekeur, zo wijd opengezet werden, dat z.i. de rechtspraak op dit punt nog een belangrijke ontwikkeling zou moeten doormaken

Zijn bezwaren waren vooral gericht tegen de opvatting van de ambtenarenrechter, dat de gemeente vrij moest zijn in de beoordeling van de vraag, wie van de stakers kon worden ontslagen en dat dus niet overgegaan werd tot toetsing van de redenen van het ontslag Z.i. lag hiermee de weg voor misbruik van bevoegdheid open.

Met instemming werd de uitspraak van het scheidsgerecht in het Tijdschrift voor overheidsadministratie²¹ ontvangen: 'Wij menen niet te veel te zeggen, door te stellen, dat het scheidsgerecht de stakende ambtenaren een les in ambtenarenrecht en democratie heeft gegeven'.

Instemming ontvingen de uitspraken ook in De gemeentestem²² '... het gelijkheidsbeginsel is niet het enige rechtsbeginsel, behoeft bovendien voor zijn toepassing in vele gevallen een nadere uitwerking, en de vraag of het beginsel, waar het onverkort gelding zou moeten hebben, wel is gevolgd, staat niet altijd onder de controle van de rechter'. In dit geval stond, volgens De gemeentestem, de ambtenarenrechter niet anders te doen dan het beroep ongegrond te verklaren

¹⁹ J R C Cornegoor, Een fatale beslissing, St Adelbert, officieel orgaan van de St Adelbert-vereniging 1955, p 119

²⁰ A B 1955, p 719 en 1958, p 660

²¹ Ph van Praag Les in ambtenarenrecht, Tijdschrift voor overheidsadministratie 1956, p 203

²² Ambtenaar en staking, De gemeentestem 1956, p 45

‘ook als hem bekend is, dat redenen van algemeen belang verhinderden aan allen, die met een ontslag evenredig aan hun misdraging gestraft zouden kunnen worden, die straf op te leggen’.

De uitspraak van de centrale raad, en ook die van het scheidsgerecht dus, zijn o.i. onbevredigend. Niet, omdat een staking als een misdraging in de zin van het ambtenarenreglement wordt beschouwd. Jure constituto zijn er in Nederland, zeker waar het een wilde staking betrof, argumenten die hiervoor pleiten. Onbevredigend is echter de uitspraak, waar de centrale raad nalaat de redenen, die aan het ontslag ten grondslag lagen, te toetsen. De gemeente Amsterdam had zelf ‘haar keus’ van de 60 van de 4.000 stakers gemotiveerd. Het betrof naar haar oordeel personen, die bij de staking een actieve en leidende rol gespeeld hadden. De centrale raad achtte dit echter niet relevant. Volstaan werd met te constateren dat de gemeente Amsterdam alle 4.000 stakers op grond van het enkele feit van de staking had kunnen ontslaan, maar dat het aan het beleid van de gemeente moest worden overgelaten wie zij, uit een oogpunt van algemeen belang, in dienst wilde houden. Een naar onze opvatting onjuist standpunt, omdat hier oneigenlijke motieven een rol kunnen gaan mee spelen. In het onderhavige geval heeft de centrale raad de weg naar een eventueel détournement de pouvoir opengelaten. De mogelijkheid is nl. opengebleven dat een ambtenaar, die bij de staking zeer actief is geweest, niet ontslagen is en een andere ambtenaar, die slechts een zeer passieve rol heeft vervuld, wel en dan op gronden die met de staking niets te maken hebben (bijv. vermeende ongeschiktheid). Daarom, de centrale raad had de aan het ontslag ten grondslag liggende redenen moeten toetsen. Nu hij dit niet gedaan heeft, is de mogelijkheid van détournement de pouvoir in het onderhavige geval opengebleven.

opvattingen in de Nederlandse literatuur

§ 1 - Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de opvattingen in de Nederlandse literatuur omtrent een eventueel stakingsrecht voor ambtenaren nader gezien worden. De oudere opvattingen zullen meer schetsmatig worden beschreven, terwijl op de nieuwere opvattingen gedetailleerd wordt ingegaan. Literatuur is in dit hoofdstuk ruim opgevat, zodat ook brochures en rapporten van ambtenarenorganisaties als zodanig worden beschouwd.

Uitdrukkelijk zij nog vermeld, dat ook ten aanzien van de meer hedendaagse opvattingen niet is gestreefd naar een volledigheid in die zin, dat ieder die wel eens wat over het probleem gezegd heeft in dit overzicht is opgenomen. Noodzakelijkerwijs diende een keus gemaakt te worden. Er is vooral naar gestreefd de min of meer uitvoerig gemotiveerde opvattingen te vermelden.

§ 2 - Oudere opvattingen

Opvattingen in de 19e eeuw

In de negentiende eeuw bestond er ten aanzien van een eventueel stakingsrecht voor ambtenaren geen probleem. De ambtenaren, die beperkt in aantal waren, werden in zodanige mate vereenzelvigd met de overheid, die ze vertegenwoordigden, dat een staking van hen ondenkbaar was. Noch Bachiene¹ in de brochure 'Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars', noch Ferf² in 'De regten der ambtenaren', noch Krabbe³ in 'De burgerlijke staatsdienst in Nederland' wijdden aan dit onderwerp dan ook enige aandacht.

¹ Ph. J. Bachiene, Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars, 's-Gravenhage 1848.

² H. Ferf, De regten der ambtenaren, Leiden 1864 (diss.).

³ H. Krabbe, De burgerlijke staatsdienst in Nederland, Leiden 1883 (diss.).

Kentering in het begin van de 20e eeuw

In de eerste decennia van de twintigste eeuw kwam hierin echter als gevolg van de grote toename van ambtenaren en de opkomst van de vakbeweging langzamerhand wijziging.

In 1906 was vergeleken met 1889 het aantal ambtenaren in Nederland bijna verdubbeld⁴; het getal der rijksambtenaren was namelijk toegenomen van ongeveer 13.000 tot ruim 25.000, terwijl het aantal gemeentambtenaren, dat in 1889 ongeveer 25.000 bedroeg, in 1909 gestegen was tot circa 47.000. Tegelijkertijd met de sterke toename van het aantal ambtenaren werden uitingen vernomen, die erop wezen, dat men niet in alle ambtenarenkringen het denkbeeld van staking verwierp.

Illustratief is hetgeen De Vries⁵ dienaangaande citeert uit het orgaan van het Nationaal verbond van gemeente-ambtenaren, De gemeente-ambtenaar:

'Over het al of niet zedelijk geoorloofde van staking van ambtenaren kan men zeer verschillend oordeelen. Het komt ons voor, dat de uitbreiding van het aantal en soort van gemeentebedrijven, waarbij er ook zijn welke met particuliere ondernemingen geheel en al gelijk te stellen zijn, zoals b.v. het fabricceeren van het een of ander nevenproduct van gas, het exploiteeren van een scheepswerf, het personeel in dienst eener stedelijke spaarbank, leeszaal enz. zeker de toestanden wel eenigzins wijzigt en dan ook de rechten der werknemers overeen dienen te stemmen met die uit het particuliere bedrijf'. Verder wordt dan – aldus het geciteerde – gesteld, dat 'alle ambtenaarsvakbladen zich uitgesproken hebben voor geen beknutting van rechten, ook niet van het stakingsrecht. Wij erkennen echter, dat dit recht natuurlijk alleen in het alleruiterste geval gebruikt mag worden, wanneer alle middelen tot bijlegging van een geschil schipbreuk hebben geleden, want, zooals De Standaard terecht opmerkt, niet alleen de overheid, maar de gansche gemeenschap zal er door lijden. Een gevolg echter hetwelk niet alleen bij stakingen bij publiekrechtelijke diensten, maar

⁴ J. de Vries, De openbare dienst, in Zes opstellen over de ambtenaarsbeweging, Amsterdam 1909, p. 121.

⁵ J. de Vries, Bedenklijke teekenen, in Zes opstellen over de ambtenaarsbeweging, Amsterdam 1909, p. 116.

wat bij iedere staking in het particuliere bedrijf voorkomt, want niet lang behoeft een staking te duren of winkeliers en banken van leening bemerken dit'.

De Vries⁶ is het hiermee echter niet eens. Z.i. zijn de meeste openbare bedrijven niet om financiële belangen alleen door staat en gemeente aan zich getrokken; in de regel betreffen ze immers diensten van zo groot belang voor het maatschappelijk leven, 'dat ze bezwaarlijk aan de particuliere nijverheid overgelaten konden worden en in elk geval hun ongestoorde voortzetting verzekerd moest zijn'. En juist deze ongestoorde voortzetting laat naar zijn opvatting geen staking toe, ook niet in het alleruiterste geval. 'Ik kan me niet voorstellen, dat de ambtenaren ooit het zedelijk recht zouden hebben b.v. de gemeentelijke waterleiding stop te zetten'. Hij meende dan ook, dat uitingen, welke ruimte laten aan twijfel, gerekend kunnen worden tot de feiten, die beknotting van het stakingsrecht wettigen. Dat alle ambtenaarsvakbladen – en ook de rechtstoestandbond – tegen deze beknotting zouden zijn, is niet gebleken: bij den eisch van onverkorte vrijheid tot uitoefening der grondwettelijke rechten zal door de meesten aan stakingsrecht niet gedacht zijn. 't Is al bedenkelijk genoeg, dat er thans blijkbaar in enkele kringen wel aan gedacht wordt'.

Standpunt vakliteratuur

De vakliteratuur ontzegde inmiddels, zeker aan de ambtenaar in enge zin, het stakingsrecht.

Zo zegt Merens⁷ '..., dat, aangezien de ambtenaren bij delegatie zijn de dragers van het staatsgezag, bij een conflict tusschen den staat en zijne ambtenaren, het gezag, het cement, dat den staat tezamen houdt, onwillekeurig al mede tot een inzet van den strijd zou worden en in de waagschaal zou worden gesteld en dat dit ten eenenmale uitgesloten moet zijn'.

Verder wordt door Merens dan nog opgemerkt dat 'het stakingsrecht, dat niet zoozeer op het vereenigingsrecht is geënt, zooals sommigen meenen, doch zich veel eer als een klimplant om het vereenigingsrecht

⁶ Id., p. 117.

⁷ M. J. D. Merens, *De ambtenaar en de staat*, Amsterdam 1912, p. 87.

heeft geslingerd, omdat beide slechts op denzelfden bodem, dien van het solidariteitsgevoel, kunnen wortelen, gedijen en vrucht afwerpen, in het tuintje der ambtenaren gevaarlijk onkruid is, dat zij met wortel en tak moeten uitrukken'.

Bij die opvatting sloot Plantenga⁸ zich voor wat betreft de ambtenaren, bekleed met overheidsgezag aan. Z.i. is bij de relatie tussen overheid en gezagsambtenaar het contractuele slechts één der elementen in de verhouding, maar domineert het gezagsclement, 'waarbij de overheid als draagster van dat gezag tegenover zich heeft haar dienaren, als aan dat gezag ondergeschikt en tevens mededragers daarvan'. Loochening van zulk een verhouding 'als bijvoorbeeld door staking, zou gelijkstaan met loochening van het overheidsgezag zelf, van Godswege haar opgedragen'.

Ook aan die ambtenaren, die geen directe overheidsfunctie vervullen, maar in dienst zijn van zgn. staats- en gemeentebedrijven, werd in de vakliteratuur van de eerste decennia van de twintigste eeuw het recht tot staken ontzegd.

Treub⁹ stelt: '... wanneer niettemin aan de ambtenaren in Staats- of Gemeentebedrijven niet alle vrijheden worden gelaten, die aan ambtenaren en arbeiders in het particuliere bedrijf zijn gegund, geschiedt dit niet op rechts- maar op utiliteitsgronden. Wanneer bij wet of verordening aan ambtenaren en werklieden van staatsspoorwegen, van posten, van telegraphie, van gemeentereiniging, waterleiding, gasfabriek enz. enz. het 'stakingsrecht' – om het meest sprekende voorbeeld te noemen – wordt ontzegd, geschiedt dit op dezen grond, dat die bedrijven zoo diep in het maatschappelijk leven ingrijpen, dat het algemeen belang waarborgen van ongestoorden voortgang daarvan eischt'.

Plantenga's opvatting¹⁰ is genuanceerder. Naar zijn mening zal alleen dan in bedrijven, waarin de overheid als werkgeefster optreedt, voor het personeel in dat bedrijf werkzaam, 'hetzelfde gelden, met name

⁸ J. Plantenga, *Staken in overheidsdienst*, Rotterdam 1921 (diss.) p. 80.

⁹ M. W. F. Treub, *Naar aanleiding van het Amsterdamsch ontslag, Vragen des tijds*, deel I 1909, p. 132.

¹⁰ p. 87.

wat het 'stakingsrecht' betreft, wat geldt voor hen, die in engeren zin, dragers van een overheidsfunctie zijn, indien in de taak, die de Overheid met dat bedrijf uitvoert, het gezagselement aanwijsbaar is'. En de aanwezigheid hiervan – aldus Plantenga – hangt samen met en is afhankelijk van de taak die de Overheid als zodanig heeft uit te voeren 'als van Godswege daartoe geroepen'.

Waar nu de overheid het recht heeft 'te bestellen, te waken voor de maatschappelijke orde, de voorwaarden heeft te scheppen – waar deze ontbreken – waaronder het volksleven zich naar de hetzelfde inwonende krachten kan ontwikkelen', kan het noodzakelijk zijn, dat zij bepaalde diensten op zich neemt en 'krachtens haar Goddelijke roeping tot regeeren, bedrijven ter hand neemt, om tot stand te brengen wat niet gemist kan worden'. Het duidelijkst komt dit naar zijn mening aan het licht bij de zgn. monopolistische bedrijven, 'waar de krachten in de maatschappij werkende niet bij machte blijken voor het gansche gebied, waarover een bepaalde Overheid regeert, den waarborg te leveren, dat zulke in het maatschappelijke leven diep ingrijpende bedrijven een ongestoorden voortgang hebben'. Steeds echter zal voorwaarde voor het optreden der overheid moeten zijn, dat er een noodtoestand is of dreigt. 'Immers dan is er wel ook het belang der gemeenschap dat voorziening eischt, maar boven dat belang uitgaande is de roeping, die op de Overheid rust tot richtige vervulling van de overheidstaak, daar die roeping haar van boven is opgelegd. En zoo dikwijls zij in die hoedanigheid optreedt is er het gezagselement, dat eerbiediging van de aan haar ondergeschikten eischt'.

Ook latere schrijvers in de twintigste eeuw waren van opvatting, dat aan ambtenaren het stakingsrecht niet toekwam.

Zo stelt Van Urk¹¹, dat elke openbare dienst als algemene doelstelling heeft een blijvende en duurzame werkzaamheid in dienst van het algemeen belang en dat uit die doelstelling van zelf voortvloeit, dat de rechtsorde, welke mede op bescherming van die duurzaamheid

¹¹ H. J. van Urk, *Ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn 1938, p. 351.

gericht moet zijn, in abstracto een recht van de ambtenaar om te staken niet kan erkennen. Een recht van staken en de hoedanigheid van ambtenaar zijn z.i. onverenigbaar. 'Onverschillig of de werkzaamheden van den ambtenaar liggen op het terrein van het bestuur en de administratie, dan wel, dat zij worden verricht bij bedrijven en diensten, is zijne taak die van een orgaan des rechts, beoogt zij rechtsverwezenlijking. De rechtsregels, welke den omvang van een bepaald ambt omgrenzen, vinden in laatste instantie hun rustpunt in de doelstelling van den openbaren dienst zelf. Bij zijn dagelijkschen arbeid aan die rechtsregel uitvoering gevende, werkt de ambtenaar er toe mede, op meer of minder evidente wijze, het complex rechtsregels tot gelding te brengen, waardoor het geregeld functionneeren van den openbaren dienst wordt verzekerd'. Staking van ambtenaren is daarom volgens Van Urk staking in de rechtsverwezenlijking, en strijdt diensgevolge met de rechtsorde, die deze verwezenlijking beoogt. 'Eene ambtenarenstaking, ook als zij is een z.g. 'economische' staking, draagt dus noodwendig een revolutionnair karakter, en zal al spoedig dreigen te ontaarden in een politieke staking met al den aanleve van dien'.

Van een stakingsverbod verwacht Van Urk echter geen heil. Z.i. kan de rechtsorde de gemeenschap met een verbodsbepaling niet beveiligen tegen de funeste gevolgen welke een ambtenarenstaking voor het algemeen belang kan hebben. Daarmee kan een plotseling uitbrekend, algemeen verzet van de ambtenaren evenmin bij voorbaat worden gebroken als dat van de werkers in het vrije bedrijf.

Van een bedreiging met ontslag in de betrokken rechtspositieregelingen verwacht Van Urk al evenmin heil, omdat bij staking van enige omvang massa-ontslag practisch niet door te voeren zal zijn. Z.i. moet de waarborg tegen stakingen van de ambtenaren veeleer worden gezocht in de rechtsovertuiging van het volk, dan in positief-rechtelijke voorschriften. 'Als regel zal de openbare meening afkeurend staan tegenover stakingen, die het beeld vertoonen van een *machtsstrijd* tussen de georganiseerde ambtenaren en hunne overheden. Evenwel is niet ondenkbaar, dat aan een ambtenarenstaking een strijd voor het *recht* ten grondslag zoude liggen. Een staking om der wille van het recht dient echter evenzeer te worden voorkomen als een staking ter wille van de macht. Met dit postulaat is de eisch van een

rechtvaardige behandeling der ambtenaren en eene behoorlijke regeling hunner rechtspositie gegeven'.

Tenslotte stelt Van Urk dan nog, dat sterker dan de openbare mening, tegen het uitbreken van stakingen preventieve werking zal hebben het bewustzijn bij de ambtenaren, dat staking voor hen onder alle omstandigheden ongeoorloofd is 'welk bewustzijn zal worden verstevigd door de wetenschap, dat hunne positie veilig is tegen willekeur, hunne bezoldiging behoorlijk geregeld is en niet al te zeer aan schommeling onderhevig'.

Ook Kranenburg¹³ ontzegde de ambtenaren het stakingsrecht. Naar zijn opvatting volgt uit de eis van de continuïteit van de publieke dienst, dat een recht van staking voor de ambtenaar niet kan worden erkend. Hij onderschrijft de stelling van Van Urk, dat een staking van ambtenaren met de gestelde rechtsorde strijdt. Z.i. hebben de werkzaamheden ten dienste van de staat een onderscheiden karakter. Sommige functies eisen een sterke specialisatie; andere komen overeen met die in het particuliere bedrijf. 'Ook degenen, welke die laatste uitoefenen, zijn echter in zóóverre in bijzondere positie, dat mede van hun regelmatige werkzaamheid de ongestoorde functioneering van den dienst afhangt. Bij staking van chauffeurs van postauto's, van monteurs van gas- of electriciteitsbedrijven, is er een onduldbare onderbreking van de verzorging van groote collectieve belangen, even goed als bij staking van brievenbestellers en politie-beambten'. Daarom is z.i. het stakingsverbod voor ambtenaren, voor elk van die categorieën van functionarissen noodzakelijk.

§ 3 - Nieuwere opvattingen

Vooral gedurende de voorbije vijf à tien jaren hebben verscheidene personen en commissies hun zienswijze gegeven over een eventueel stakingsrecht voor ambtenaren. Onderstaand zullen we aan een aantal van deze opvattingen nl. die van Vegting, van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, van Jeukens, van

¹³ R. Kranenburg, *Inleiding in het Nederlandsch administratief recht*, Haarlem 1941, p. 63 en p. 85.

Mannoury, van Samkalden, van Van Esveld en van Verleisdonk aandacht schenken en dan tevens nog aangeven, hoe terzake de opvatting is van een aantal ambtenarenorganisaties, waarna in paragraaf 4 deze opvattingen aan een korte beschouwing onderworpen zullen worden.

Vegting

Vegting heeft zich op het standpunt gesteld, dat aan ambtenaren het stakingsrecht niet toekomt. Blijkens het in 1957 verschenen tweede deel van het Algemeen Nederlands administratief recht¹³ leidt hij uit de voornaamste plicht van de ambtenaar de hem opgedragen werkzaamheden met ijver en nauwgezetheid te vervullen af, dat een staking voor de ambtenaar een misdraging vormt.

Dat er van een stakingsrecht van de ambtenaar overigens geen sprake kan zijn, volgt z.i. uit de wijze, waarop de rechtspositie van de ambtenaar geregeld is. 'De rechtspositie is neergelegd in regelen, vastgesteld bij en krachtens de wet, en de vaststelling en wijziging van deze regelen heeft te geschieden overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke voorschriften door de daarvoor aangewezen overheidsorganen, met de vrijheid, welke aan deze voor de rechtsvorming aangewezen organen naar ons recht toekomt'. Een stakingsrecht is naar zijn mening met deze vrijheid niet verenigbaar.

Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren

In haar in 1958 uitgebracht rapport¹⁴ besteedde deze commissie uitvoerig aandacht aan de vraag of een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren, ook naar de toenmalige inzichten, in voor de ambtenaar en de overheidsdienst specifieke overwegingen voldoende rechtvaardiging vond. De commissie kon echter niet tot een eensluidend advies komen. Een minderheid in de commissie kon zich in

¹³ W. G. Vegting, Het algemeen Nederlands administratief recht, tweede deel, Alphen aan den Rijn 1957, p. 160 en p. 161; zie overigens voor de opvatting van Vegting ook de uitspraak van het scheidsgerecht inzake het ontslag van de Amsterdamse stakers (zie hiervoor p. 149). Vegting was nl. voorzitter van dit scheidsgerecht.

¹⁴ Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage 1958, p. 106.

vele opzichten nl. wel met de beschouwingen van de meerderheid verenigen, doch legde de accenten enigszins anders en kwam daardoor tot een andere conclusie.

Volgens de meerderheid moet allereerst gedacht worden aan het bijzonder belang van de overheidswerkzaamheid voor de goede gang van het dagelijks leven. Naar haar inzicht rechtvaardigt alleen reeds het feit, dat de overheid een bepaalde functie aan zich heeft getrokken in beginsel het vermoeden, dat men hier te doen heeft met een activiteit, die voor de goede gang van het openbare leven van bijzonder belang is. 'Weliswaar stemt dit vermoeden niet altijd met de werkelijkheid overeen: er zijn in openbare dienst verrichte werkzaamheden, die voor de samenleving niet van essentieel belang kunnen worden gerekend. Anderzijds is het mogelijk ook buiten de openbare dienst functies aan te wijzen, die niet minder essentieel zijn dan de openbare dienst; men denke aan de Spoorwegen, het medisch beroep, e.t.q. Het is niet moeilijk te bewijzen, dat b.v. een regelmatig functioneren van het bakkersbedrijf van meer belang is voor de openbare orde, dan dat van een gemeentelijke plantsoendienst. Dit neemt niet weg, dat er een verschil in gradatie bestaat. Terwijl ten aanzien van de openbare dienst het bovenvermelde vermoeden van essentieel belang kan worden gesteld, ligt de zaak ten aanzien van particuliere bedrijven juist omgekeerd; hoewel er ook daaronder van niet minder essentieel belang zijn, kan dit niet als regel worden gepresumeerd'. Daarom vond de meerderheid het niet onbegrijpelijk, dat bij de onmogelijkheid om een volledige, niet of weinig aan verandering onderworpen, enumeratie van functies van essentieel belang te geven, de wetgever een stakingsverbod voor de openbare dienst heeft gegeven.

De minderheid was op dit punt een andere mening toegedaan. Hoewel ze de opvatting onderschreef, dat staken in overheidsdienst gewoonlijk onbehoorlijk en ongewenst is, omdat zeer vaak openbare belangen door een staking worden geschaad, wees ze er op dat zulks niet alleen voor een staking in overheidsdienst gold, daar ook door een staking in private bedrijven het algemeen belang ernstig benadeeld kan worden. 'Men denke bijvoorbeeld aan een staking van de vervoerbedrijven, waardoor de voedselvoorziening in de randstad Holland in gevaar gebracht zou kunnen worden'. De minderheid

erkende, dat het onaanvaardbaar zou zijn, wanneer de diensten van justitie en politie zouden staken, doch dit zou evenzeer het geval zijn bij een staking van doktoren of personeel in de particuliere ziekenhuizen. De minderheid was daarom van oordeel, dat een te ruw en willekeurig criterium gevolgd wordt, wanneer een strafrechtelijk verbod van staking gebaseerd wordt op de onderscheiding ambtenaar of niet-ambtenaar. De minderheid meende, dat het algemeen belang uit vele componenten bestaat, waarvan vele buiten de overheidssector liggen. 'Wanneer uitsluitend de staking in overheidsdienst strafbaar gesteld wordt, wordt enerzijds onvoldoende rekening gehouden met het belang dat de particuliere activiteit voor de behartiging van het algemeen belang heeft en worden anderzijds gedeelten van de overheidsactiviteiten in hun belang overschat'.

Door de meerderheid werd er verder nog op gewezen, dat bij het onderzoek naar de gronden voor het stakingsverbod niet slechts moet worden gelet op de aard van de overheidstaak, maar ook op de ambtenaarsverhouding. 'Krachtens de eigenaardigheid dier verhouding richt zich een staking niet slechts tegen de overheid in haar hoedanigheid van werkgeefster, maar – onverschillig of dit al dan niet wordt gewild of beseft – ook tegen de overheid als draagster van het gezag in de burgerlijke samenleving. In een ambtenarenstaking staakt daarom steeds een kleiner of groter element van rebellie tegen de rechtsorde, vooral wanneer daardoor activiteiten, welke naar algemene opinie tot de typische overheidstaak behoren, worden aangetast'. Volgens de meerderheid is de praktijk dan ook zo, dat een staking bij overheidsinstellingen of -bedrijven door het publiek veel eerder als een aanslag op de openbare orde wordt ervaren dan een staking in particuliere, doch wellicht niet minder vitale bedrijven. Ook onder de ambtenaren zelf leeft – aldus de commissie – een duidelijk bewustzijn van de onbehoorlijkheid om, zoals men het aanduidt, bijzondere ambtenaarsbelangen te doen prevaleren boven de eis van het openbaar belang. 'Van het overheidspersoneel wordt door het publiek en door het personeel zelf verwacht, dat het voorgaat in erkenning en eerbiediging van het gezag. Staking tast dat gezag aan. Daarom wordt van de ambtenaar verwacht, dat hij dit middel zelfs daar, waar hij zich met recht zou kunnen beklagen, niet aangrijpt.

Zoals het Wetboek van Strafrecht de ambtenaar in de bepalingen omtrent 'Ambtsmisdrijven' de verantwoordelijkheid inscherpt, die zijn functie meebrengt, zo doet het ditzelfde in deze bepalingen', nl. die omtrent het stakingsverbod. 'Evenzeer als die bepalingen er toe hebben bijgedragen om de voor een goed functioneren van de openbare dienst noodzakelijke ambtenaren-'ethos' levend te houden, zo heeft dat ook het 'stakingsverbod' gedaan. Ook al zijn de desbetreffende artikelen nimmer toegepast, een zekere vormende invloed op het rechtsbewustzijn hebben zij zeker gehad'.

Ook op dit punt was de minderheid een andere mening toegedaan. Dat een staking van ambtenaren de tendens heeft het gezag aan te tasten achtte de minderheid nl. van meer abstract-theoretische dan van praktische betekenis, vooral waar het overheidsbedrijven betreft. Er werd op gewezen, dat men een staking, gericht tegen een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of tegen een door het college van rijksbemiddelaars bindend vastgestelde loonregeling, ook als tegen het overheidsgezag gericht zou kunnen kwalificeren. 'Toch heeft de wetgever geen aanleiding gevonden tegen een dergelijke staking straf te bedreigen. Men kan hieruit zien, dat de omstandigheid dat het overheidsgezag in een bepaalde situatie een rol speelt, niet zonder meer tot een strafrechtelijk verbod hoeft te leiden'.

De meerderheid van de commissie kwam dan tot de slotsom, dat schrapping van de artikelen 358bis e.v. in het wetboek van strafrecht ongewenst was, terwijl de minderheid van opvatting was, dat, hoewel ook zij erkende, dat een staking van ambtenaren in de regel onbehoorlijk en onnodig is, dit onbehoorlijke gedrag toch niet van dien aard is, dat de overheid de hulp van de strafwetgever moet inroepen en zij niet zou kunnen volstaan met de sancties toe te passen, welke haar als werkgeefster ter beschikking staan, waaronder begrepen het ontslag als tuchtmaatregel.

Jeukens en Mannoury

Ter inleiding van het debat op de gecombineerde vergadering van de Vereniging voor arbeidsrecht en de Vereniging voor administratief

recht op 19 maart 1960 te 's Gravenhage poneerden de beide inleiders Jeukens en Mannoury een stelling in verband met het stakingsverbod voor ambtenaren.

Jeukens¹⁵, die als adjunct-secretaris nauw betrokken was bij de totstandkoming van het rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren, bleek hetzelfde standpunt in te nemen als de meerderheid van de staatscommissie, zij het met een andere motivering. Hij stelde: 'Voor het goed functioneren van het overheidsapparaat zijn niet alleen van belang de bekwaamheidseisen, aan de ambtenaar te stellen, maar ook de eisen van geschiktheid. Laatstbedoelde eisen zijn voor een belangrijk deel vervat in ongeschreven normen van ambtsethiek. Zij zijn identiek aan, althans afgeleid van de eisen, welke aan de overheid worden gesteld. *In dit verband is het strafrechtelijk stakingsverbod, de ambtenaar opgelegd in zijn algemeenheid aanvaardbaar*'.

Tijdens het debat¹⁶ vestigde Jeukens er nog de aandacht op, dat artikel 358bis van het wetboek van strafrecht niet spreekt van staking. Deze bepaling stempelt de individuele dienstweigering van de ambtenaar tot een strafbaar feit. Hij hechtte dan ook aan deze bepaling deze betekenis, dat aldus in onze rechtsorde op de meest geprononceerde wijze tot uitdrukking is gebracht het aan de ambtenaar te stellen vereiste van loyaliteit, van trouw. 'Juist de wijze, waarop hier aan dit vereiste uitdrukking wordt gegeven, typeert de dringendheid van het vereiste... ..Het vereiste geldt ook voor het ambtenarencorps in zijn geheel en tegenover de modificaties van het vereiste in verband met de aard en de betekenis van de verschillende en uiteenlopende werkzaamheden staat de niet te onderschatten, naar buiten soms echter niet eens blijkende samenhang en samenwerking van de onderscheiden diensttakken'.

Z.i. vormt het stakingsverbod terecht een belangrijk element in de status, ook in sociale status van de ambtenaren als zodanig. 'Aan degene, die in dit opzicht spreekt van gelegenheidswetgeving, zij toegegeven, dat in 1903 de bepaling tot stand kwam naar aanleiding

¹⁵ H. J. M. Jeukens, De status der ambtenaren, Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 234.

¹⁶ Verslag van de gecombineerde vergadering van de Vereniging voor arbeidsrecht en de Vereniging voor administratief recht op 19 maart 1960 te 's-Gravenhage, Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 371.

van een zeer bepaald feit, de spoorwegstaking, maar wie de parlementaire behandeling nagaat, zal moeten erkennen, dat daarin een belangrijke plaats is ingeruimd voor overwegingen, ontleend aan de ambtenaarsverhouding als zodanig, overwegingen, welke ook thans nog van waarde zijn'.

De andere inleider, Mannoury¹⁷, was een andere mening toegedaan. In stelling 6 verklaarde deze:

'Het strafrechtelijk stakingsverbod hanteert b.v. door zijn werksfeer tot ambtenaren en spoorwegpersoneel te beperken een zo ruim criterium, dat verfijning wenselijk is. Enumeratie van de functies, waarop het verbod van toepassing kan zijn, is voor zulk een verfijning niet nodig; opsomming van de vitale bepalingen, die bij staking geëerbiedigd moeten worden (voedselvoorziening, public utilities, openbaar vervoer e.a.) is voldoende'.

In het debat¹⁸ lichtte hij deze stelling toe met te stellen dat, wanneer men met hem van oordeel is, dat in de structuur van onze maatschappij aan het stakingsrecht binnen zekere grenzen een plaats moet worden ingeruimd, het niet is te zien, waarom die grenzen juist bij de grens van de openbare dienst moeten worden getrokken. Terecht kan men z.i. in dit verband een vergelijking maken tussen de positie van onderwijzeressen bij het openbaar en bij het bijzonder kleuteronderwijs.

Ook wees Mannoury er op, dat het strafrechtelijk stakingsverbod in feite niet wordt toegepast en dat men zich ook praktisch niet kan voorstellen, dat de overheid de naleving van het verbod door strenge strafmaatregelen zou verzekeren. 'Een werkelijke handhaving van het verbod, zoals het in de wet voorkomt, zou alleen denkbaar zijn in een veel strenger politieregime dan met onze tradities en instellingen overeenstemt. Het standpunt van ons wetboek van strafrecht tegenover de staking is dat van een onder-officier met witte snorren en een bulderstem, maar met een heel klein hartje... Dat moge op zichzelf gelukkig zijn, een gezonde toestand is het niet'. Naar zijn opvatting doet men de hoogheid van het recht afbreuk, wanneer men wettelijke

¹⁷ J. Mannoury, De status van de ambtenaren, Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 243.

¹⁸ Zie verslag genoemd onder noot 24, p. 368.

strafbepalingen maakt, hoewel men eigenlijk niet van plan is deze ook met alle kracht en zonder aanzien des persoons – en der politieke omstandigheden – te handhaven. Wil men dat niet, dan deugen de strafbepalingen, die de schijn moeten opwekken, dat men het wél wil, z.i. niet.

Opvatting Samkalden

In een op 21 november 1964 ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Algemeen comité van overheidspersoneel gehouden inleiding heeft Samkalden zijn visie gegeven over het ambtenarenstakingsvraagstuk¹⁹. Wanneer de vraag aan de orde komt of in het perspectief van een algemene wettelijke regeling van de stakingsvrijheid het stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel gehandhaafd moet blijven moet, aldus Samkalden, allereerst duidelijk gemaakt worden, dat het niet gaat om het uitwissen van de geschillen tussen de publiekrechtelijk georganiseerde openbare dienst en de privaatrechtelijk gestempelde collectieve arbeidsovereenkomst. 'Ook wanneer de artikelen 358bis, -ter en -quater uit het Wetboek van Strafrecht verdwijnen, blijft men staan tegenover het feit, dat de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel worden vastgesteld door of onder rechtstreekse controle van vertegenwoordigende lichamen, waarvan de leden langs democratische weg worden gekozen. Een staking gericht op het afdwingen van wijziging van die arbeidsvoorwaarden kan daardoor veel eerder in conflict komen met elementaire regels van democratie'.

Volgens Samkalden geldt voor de overheidsdienst tevens nog, dat bepaalde voorzieningen zoals politie en brandweer onder alle omstandigheden veilig gesteld moeten zijn. 'Het is dus niet zo, dat stakingsvrijheid verkregen wordt door afschaffing van de artikelen 358bis e.v. van het Wetboek van Strafrecht'.

Met drie aspecten van de algemene ontwikkeling dient naar zijn opvatting echter ook bij de ambtenarensituatie rekening gehouden te worden. Het eerste aspect is de collectivisering van het proces der salarismvorming. 'De in theorie nog eenzijdige, publiekrechtelijke vast-

¹⁹ Een samenvatting van deze inleiding is opgenomen in *De vakbeweging 1964*, p. 342.

stelling groeit meer en meer uit naar een tweezijdig overleg, waarin gezocht wordt naar maatstaven voor overeenstemming op gelijksoortige wijze als dit bij het overleg in de private sector geschiedt, al kan dit, wat de vorm betreft, niet voorbij gaan aan de staatsrechtelijke positie, die de werkgever van de ambtenaar nu eenmaal als overheid heeft'. Deze specifieke vorm van collectief overleg doet ook de vraag rijzen naar de geoorloofde middelen van collectieve actie jegens de overheid als werkgever. Samkalden acht het in strijd met de ontwikkeling als de werkstaking daarbij blijvend uitgesloten is. 'De overheidszorg is uitgebreid met tal van belangen, die vroeger door het particulier bedrijf werden behartigd. In andere sectoren werken overheidsdiensten ter verzorging van dezelfde belangen naast particuliere ondernemingen. Weer andere sectoren zien de overheid optreden in de vorm van private rechtspersonen, als naamloze vennootschap en stichting. Dat *de* functionering van *de* openbare dienst niet door een staking in gevaar mag worden gebracht is een formele generalisatie, die in geen enkele verhouding staat tot de maatschappelijke werkelijkheid'.

Het tweede aspect is, dat de veiligstelling van vitale belangen bij een grotere toelating van de stakingsvrijheid in de openbare dienst noodzakelijk zal zijn. Volgens Samkalden zal men bij het opstellen van zulk een lijst spoedig tot de ontdekking komen, dat de particuliere sector evenzeer als de overheidsdiensten en -bedrijven bij die veiligstelling moet worden betrokken. 'Dat zal een volgende stap zijn in het proces van naar elkaar toe groeien van de publieke en de private sector van onze samenleving'.

Het derde aspect is voor Samkalden gelegen in het feit, dat een stakingsverbod – al dan niet onder strafsancie – voor elke groep van mensen, die van loonarbeid moeten leven, een exceptionele behandeling is, die alleen gerechtvaardigd wordt, wanneer er ook is een exceptionele bescherming van de belangen van de betrokken werknemers. Samkalden ziet in dit verband in een boven het georganiseerd overleg staand college voor belangengeschillen voor het gehele overheidspersoneel een deugdelijk middel om in de sectoren, waarin de grotere vrijheid van collectieve actie, die geleidelijk in de overheidsdienst mogelijk zal worden, niet kan worden toegestaan, een bijzondere bescherming van werknemersbelangen te verschaffen. 'Het

is wellicht de meest aangewezen oplossing voor loonconflicten in de particuliere bedrijven van een als vitaal beschouwde belangensector. Juist daarom zal deze figuur ook in de overheidssector niet zonder betekenis blijven'.

Ook wie geen voorstander is van uitbreiding van de stakingsvrijheid in de publieke sector zal, aldus Samkalden, zich toch een afzonderlijk oordeel moeten vormen over de vraag of strafsancties op een stakingsverbod voor ambtenaren behouden moeten blijven. Hijzelf verwerpt de strafsanctie. Z i. wordt door de strafsanctie aan de ambtenaar de mogelijkheid onthouden tot het laten wege van zijn gewetensoordeel over het opgedragen bevel, terwijl juist hij daaraan in moeilijke omstandigheden meer dan anderen behoefte zal hebben 'Daarom: de strafsanctie is overbodig – want nauwelijks toegepast – en ze is grievend – want discriminerend ten opzichte van hen, van wie de voortzetting van voor de samenleving vaak veel onontbeerlijker werk niet onder strafbedreiging wordt afgedwongen. Ze is echter ook in ons moderne rechtssysteem onjuist en gevaarlijk: ze richt zich in haar opzet tegen wat juist het meest noodzakelijk kan zijn in de overheidsdienst: de heerschappij van het zedelijk oordeel over macht en bevel'.

Van Esveld

Sprak Van Esveld zich in 1962²⁰ nog zonder meer uit voor handhaving van het strafrechtelijk stakingsverbod, omdat hij het niet tolerabel achtte, dat de dienstverlening door de overheid uitvalt door stakingsacties van ambtenaren, in zijn bijdrage in het in 1966 verschenen *Hedendaags arbeidsrecht*²¹ neemt hij een wat meer genuanceerd standpunt in

Ook hij stelt nu, dat het strafrechtelijk stakingsverbod kan worden

²⁰ N E H van Esveld, *De werkstaking in onze sociale verhoudingen*, Haarlem 1962, p 94

²¹ N E H van Esveld, *Arbeidsrecht en ambtenarenrecht*, in *Hedendaags arbeidsrecht*, opstellen aangeboden aan prof mr M G Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p 82

opgeheven zonder voor de ambtenaren stakingsvrijheid in te voeren. Immers 'disciplinair is het de ambtenaar namelijk niet reeds toegestaan te weigeren om de hem opgedragen werkzaamheden te verrichten'. Hij wijst in dit verband ook op de door de ambtenaar afgelegde eed of belofte. Hij betwijfelt echter wel of het momenteel *wenselijk* is om het strafrechtelijk stakingsverbod op te heffen. Vooral ten aanzien van de 'echte ambtenaren' nl. de ambtenaren, die werkelijk openbare dienst verrichten, acht hij afschaffing van het verbod kennelijk minder gewenst. Deze ambtenaren mogen z.i. nooit staken omdat de aard van de door hen verrichte werkzaamheden zich hiertegen verzet.

Wat de groep 'niet-echte ambtenaren' betreft, lijkt Van Esveld echter te aarzelen. Wanneer hij geconstateerd heeft, dat deze ambtenaren met de ontoelaatbaarheid van staking in de overheidsdienst ten achter liggen bij hun collegae in het bedrijfsleven merkt hij op: 'Ikzelf kan dit niet ernstig achten, omdat ik het gebruik van het middel der werkstaking niet toejuich en bovendien van overheidsfunctionarissen verwacht, dat zij het voorbeeld geven, ook al draagt hun werk overigens niet of nauwelijks het karakter van openbare dienst. Hun werkgever blijft immers de overheid, welke als eerste der Nederlandse werkgevers voor goede dienstverhoudingen heeft zorg te dragen en jegens wie het stakingswapen het laatste dient te worden opgenomen'. Hij stelt echter eveneens – en daaruit zou dan op te maken zijn, dat hij voor de 'niet-echte ambtenaren' wel tot een erkenning van het stakingsrecht wil komen –: 'Indien ten onzent tot een algemene regeling van het stakingsrecht mocht worden overgegaan en daarin – wat mij dan noodzakelijk lijkt – een uitzondering wordt gemaakt voor de werknemers in de transport- en zogenaamde sleutelbedrijven, zouden daarbij tevens dienen te worden uitgezonderd de ambtenaren in de vergelijkbare overheidsdiensten alsmede natuurlijk de kern van 'echte ambtenaren'. Ik vermoed, dat de lijst dan niet veel zal afwijken van 'de lange lijst' van functionarissen, die Samkalden van het stakingsrecht wil uitsluiten'. Voor die categorieën van ambtenaren, die op de lijst voorkomen, wil Van Esveld dan – kennelijk naast een strafrechtelijk verbod voor o.a. de 'echte ambtenaren' – een disciplinair stakingsverbod met zoveel woorden in artikel 80 van het A.R.A.R. opgenomen zien.

Verleisdonk

Wat de vakliteratuur betreft, tenslotte de opvatting van Verleisdonk. In een onlangs gepubliceerd artikel²² heeft deze het een hachelijke zaak genoemd om een algeheel stakingsverbod voor ambtenaren, al dan niet door de strafrechter te handhaven, te funderen op achtereenvolgens de handhaving van het gezag, de zorg voor het algemeen welzijn en de noodzakelijk geachte loyaliteit van de ambtenaar tegenover de overheid en tegenover de bestaande orde.

Het gezagsargument is z.i. zwakker geworden naarmate in de afgelopen halve eeuw de antagonistische verhoudingen in de samenleving sterk aan intensiteit hebben ingeboet. Vroeger kòn de staking van ambtenaren niet worden geduld, wilde men de revolutie vermijden. De ambtenaren waren min of meer de speciale hulptroepen van de bourgeoisie en werden als zodanig beloond met bijzondere voorrechten. 'Vanaf de Eerste, maar vooral vanaf de Tweede Wereldoorlog verdwijnt echter enerzijds het antagonistische samenlevingspatroon in belangrijke mate, terwijl anderzijds een gelijkschakeling plaats vindt van de materiële levensomstandigheden van alle werknemers, waar dan ook werkzaam. De werkzaamheden van de ambtenaren spelen zich dan als gevolg van de uitbreiding van de overheids-taak trouwens reeds lang niet meer uitsluitend af in de essentiële sector van het bestuur. Dit wil niet zeggen, dat de loyaliteit van de ambtenaar ten aanzien van het overheidsgezag irrelevant zou zijn geworden. Ook voor onze huidige samenleving is een stabiel gezag een functioneel vereiste; dit gezag kan echter tegenwoordig wel tegen een stootje'.

Wat de zorg voor het algemeen welzijn betreft, wijst Verleisdonk er op dat, hoe men het algemeen welzijn ook moge omschrijven, het duidelijk is, dat de concrete bijdragen van de verschillende ambtelijke activiteiten van ongelijk gewicht zijn. 'Een halve eeuw geleden, toen de werkzaamheden zich voor een belangrijk deel in de critieke bestuurssector afspeelden, was de relatie met het algemeen welzijn wellicht dwingend genoeg om een stakingsverbod voor alle ambtenaren, door de strafrechter te handhaven, te verdedigen. In de

²² F. A. M. Verleisdonk, *Omtrent de werkstaking*, Sociale wetenschappen 1967, nr. 2, p. 93

huidige situatie moet dit een tour de force worden genoemd. Ook het beroep op de noodzakelijk geachte loyaliteit van de ambtenaar tegenover de overheid en tegenover de bestaande orde acht Verleisdonk niet voldoende sterk om een stakingsverbod te handhaven. Onder verwijzing naar het hierna nog te bespreken A.R.K.A.-rapport 1963 acht hij het vermoeden gewettigd, dat de sociaal-economische en politieke ontwikkelingen in de voorbije halve eeuw ook hun invloed hebben gehad op de beleving van de regels der ambtelijke ethiek. Het aangekondigde wetsontwerp tot schrapping van de strafbaarstelling van de staking door spoorwegpersoneel en ambtenaren acht Verleisdonk dan ook een realistische aanpak. 'Het heeft geen zin een aantal wetsartikelen te handhaven, waaraan het maatschappelijk fundament goeddeels is ontvallen'.

Wat de opvattingen van de ambtenarenorganisaties omtrent een eventueel stakingsrecht voor ambtenaren betreft, dienen de volgende opvattingen vermeld te worden:

A.R.K.A.

Luidde de eind-conclusie van een door het hoofdbestuur van de A.R.K.A. in 1956 uitgebracht rapport 'Ambtenaren en het stakingsvraagstuk'²³ nog dat de oplossing van dit vraagstuk gezocht diende te worden binnen het kader van dit overleg (met handhaving van het strafrechtelijk stakingsverbod als preventief werkende maatregel, voor het geval, dat werkgever en werknemer elkaar niet kunnen vinden), een door dezelfde organisatie geformeerde commissie kwam in 1963 tot een andere conclusie²⁴ en wel, dat er geen steekhoudende argumenten aanwezig zijn om het voor de Nederlandse ambtenaren geldende stakingsverbod te handhaven en dat aan ambtenaren, evenals dit voor de werknemers in de particuliere onderneming het geval is, het stakingsrecht moet worden toegekend.

Betoogd werd o.m., dat het essentiële punt bij de kwestie of aan een bepaalde categorie personen het stakingsrecht moet worden toege-

²³ Ambtenaren en het stakingsvraagstuk, uitgave Algemene rooms-katholieke ambtenarenvereniging, 's-Gravenhage 1956.

²⁴ Het stakingsverbod voor ambtenaren, uitgave Algemene rooms-katholieke ambtenarenvereniging, 's-Gravenhage 1963.

kend gelegen is in de vraag of door een staking de continuïteit van de dienst en daardoor het algemeen welzijn in ernstige mate wordt geschaad. Nadat vervolgens vastgesteld is, dat er naast de overheidsdiensten vele particuliere ondernemingen bestaan, wier activiteiten van zeer groot belang zijn voor het algemeen welzijn en dat door een staking in deze ondernemingen het algemeen welzijn in hoge, vaak zelfs hogere mate geschaad wordt dan dit het geval is bij een staking in overheidsdienst wordt in het rapport aangevoerd: 'Wanneer nu, zoals in Nederland geschied is, het stakingsrecht voor de werknemers in de particuliere ondernemingen wordt aanvaard, zal ook, juist omdat door een staking in deze particuliere ondernemingen het algemeen welzijn vaak in hoge, zelfs hogere mate, geschaad wordt dan door een staking bij de overheidsdiensten, niet meer op grond van aantasting van het algemeen welzijn aan de ambtenaren het stakingsrecht ontzegd kunnen worden'. Het voorgestane stakingsrecht diende naar de opvatting van de commissie echter wel een stakingsrecht te zijn, omgeven met een aantal voorwaarden, omdat er een typerend verschil is en blijft bestaan tussen de ambtenaar en de werknemer in de particuliere onderneming, en 'wel dit verschil, dat de ambtenaar – de een meer direkt dan de ander – beroepsmatig in dienst van het algemeen welzijn staat'. Met name werd daarbij gedacht aan een afkoelingsperiode en aan een vorderingsrecht ten behoeve van de overheid. Tijdens de afkoelingsperiode, tot afkondiging waarvan de regering de bevoegdheid zou moeten hebben, zou niet tot staking overgegaan mogen worden. Op grond van het vorderingsrecht zou de overheid bepaalde categoriën ambtenaren, van wie geëist mag worden, dat hun werkzaamheden niet onderbroken worden, daar een zodanige onderbreking het algemeen welzijn onherstelbare schade zou toebrengen, kunnen verplichten hun werkzaamheden niet te onderbreken dan wel bij oproep hun werkzaamheden onmiddellijk te hervatten.

Algemeen comité van overheidspersoneel

Het A.C.O.P., waarbij de Algemene bond van ambtenaren is aangesloten, heeft zich niet in een rapport uitgelaten over een eventueel

stakingsrecht van ambtenaren. Zulks betekent echter niet, dat zij zich geen oordeel gevormd heeft over dit probleem.

In aansluiting op de hiervoor gememoreerde inleiding van Samkalden ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het A.C.O.P. heeft dit comité zich in een resolutie uitgesproken voor afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod en een nadere regeling van het stakingsrecht door de wetgever.

Ambtenarencentrum

Ook een door het Ambtenarencentrum ingestelde commissie kwam in haar in maart 1965 gepubliceerd rapport²⁵ tot de conclusie, dat het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren dient te worden opgeheven. Dit impliceerde volgens de commissie echter niet, dat zij aan het overheidspersoneel het stakingsrecht wilde toekennen. De commissie stelde zich principieel op het standpunt, dat het stakingsrecht zich niet verdraagt met de positie van de overheidsdienaar. Zij wees in dit verband op de centrale plaats, welke de openbare dienst in ons maatschappelijk en economisch bestel inneemt. 'De openbare dienst is immers het apparaat, waardoor de overheid zich naar buiten manifesteert, wanneer zij haar doeleinden verwerkelijkt en haar gezag handhaaft. De werkzaamheden in openbare dienst zijn primair, d.w.z. dat zij door het verschaffen van orde, veiligheid, communicatiemogelijkheid, zekerheid op alle mogelijk gebied, de omstandigheden schept, welke men een geordende maatschappij pleegt te noemen, buiten dewelke elke arbeid feitelijk vruchteloos is, zo niet onmogelijk is'. De commissie was van opvatting, dat op grond van de primaire betekenis van de openbare dienst voor onze samenleving het de dienaren van deze dienst niet vrij staat terwille van hun particuliere belangen deze samenleving misschien onherstelbare schade te berokkenen door de openbare dienst te stagneren. De commissie trok hieruit de consequentie, dat het overheidspersoneel in Nederland terecht het stakingsrecht mist.

²⁵ Ambtenarencentrum, maart 1965, nr. 3.

Nederlandse christelijke bond van overheidspersoneel

In 'Het orgaan'²⁶ heeft de Nederlandse christelijke bond van overheidspersoneel zich tegen een stakingsrecht van ambtenaren verklaard. Gesteld werd, dat het 'in onze kring' niet discutabel mag zijn of artikel 358bis van het wetboek van strafrecht afgeschaft wordt of niet. 'Het niet staken door het overheidspersoneel is voor ons geen juridisch gebod, maar vloeit voort uit onze opvatting inzake de overheid als diensdijne Gods. De ambtenaar in dienst van de overheid is diensdijne van het algemeen belang. De ambtenaar, bekleed met het ambt dat de overheid hem heeft verleend, heeft daarom te zorgen, dat de overheid haar door God opgedragen taak in het belang van de gemeenschap altijd op de juiste wijze kan vervullen. Alleen daarom is staking in overheidsdienst ongeoorloofd, evenals langzaamacties, stoptheidsacties en dergelijke. Tot deze adeldom is èn een christen-ambtenaar èn een christelijke organisatie verplicht'.

KABO

In een in oktober 1966 verschenen rapport van de Katholieke bond van overheidspersoneel²⁷, wordt gesteld, dat het claimen van het stakingsrecht voor ambtenaren een adequaat antwoord wil zijn op de veranderde arbeidsverhoudingen in de overheidssector. 'Het wil recht doen wedervaren aan de collectieve verantwoordelijkheid van bonden en organisaties voor de rechtspositie van de ambtenaren'. Wel wordt gesteld, dat men deze claim niet los kan maken van de eis tot een structurele verandering in het overleg tussen overheid en personeel in het algemeen. Nagegaan wordt dan of bezwaren van staatsrechtelijke aard aangevoerd kunnen worden tegen een vorm van machtsvevenwicht en onderhandelingsrelatie tussen de overheid als werkgever en de vakbond van ambtenaren. Het ter zake gevoerde betoog wordt dan o.a. in de volgende conclusies samengevat

²⁶ Het orgaan, weekblad van de Nederlandse christelijke bond van overheidspersoneel, 5 mei 1966

²⁷ Stakingsrecht voor ambtenaren, rapport van de commissie ter bestudering van het stakingsrecht, in opdracht van het hoofdbestuur van de Katholieke bond van overheidspersoneel 1966

'1. Het beeld, dat de bestaande literatuur ten aanzien van artikel 72 grondwet²⁸ geeft, verschaft geen inzicht omtrent het vraagstuk van de eenzijdige of tweezijdige verhouding Kroon-ambtenaar, en daarmee ook niet omtrent het vraagstuk of, bij aanneming van een tweezijdige verhouding, het dwangmiddel van een staking mag worden aangewend.

De jurisprudentie aanvaardt, dat de eenzijdige vaststelling van de salariëring der individuele ambtenaren door de Kroon steun kan vinden in artikel 72 grondwet. Een nadere beschouwing van dit artikel leert, dat die eenzijdigheid uit artikel 72 slechts zou kunnen worden afgeleid ten aanzien van de vaststelling van het bedrag van de salarissen, en niet ten aanzien van andere 'arbeidsvoorwaarden'. Noch uit de jurisprudentie, noch uit een analyse van artikel 72 valt iets dwingend af te leiden omtrent de vraag, of de collectiviteit der ambtenaren (vertegenwoordigd door haar organisaties) medebeslissende invloed mag uitoefenen op de vaststelling van dit bedrag; een redelijke en vaak toegepaste interpretatiemethode laat ruimte voor de opvatting dat zulks mogelijk is, óók met het dwangmiddel van de staking, voor zover dat middel naar huidige maatschappelijke opvattingen geoorloofd is. Ook anderszins blijkt niet, dat door de aanvaarding van die medebeslissende invloed en het genoemde dwangmiddel enige regel van constitutioneel recht zou worden geschonden.

2. De bijzondere verhouding van het overheidspersoneel ten opzichte van de overheid leidt niet tot de conclusie, dat een stakingsrecht van ambtenaren in strijd zou zijn met de normen van de Nederlandse constitutie.

3. Nu met behoud van het individueel ambtenaarschap de collectiviteit als zodanig een erkenning heeft gevonden in de figuur van de

²⁸ Artikel 72 van de grondwet luidt:

1. de Koning heeft het opperbestuur van de algemene geldmiddelen. Hij regelt de bezoldiging van alle colleges en ambtenaren, die uit 's Rijks kas worden betaald.
2. De wet regelt de bezoldiging van de Raad van State, van de Algemene Rekenkamer en van de rechterlijke macht.
3. De Koning brengt de bezoldigingen op de begroting der Rijksuitgaven.
4. De pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld.

vakbond, zal als consequentie daarvan erkend moeten worden, dat deze collectiviteit het eigen recht heeft in het uiterste geval tot werkstaking op te roepen, tengevolge waarvan alsdan de individuele verplichting van de ambtenaar om zijn arbeid te verrichten, wordt geschorst.

4. De grondgedachten van het voorontwerp van wet van minister Samkalden, dat een rechtmatige staking de arbeidsverplichting opschort en dus geen wanprestatie oplevert, dient *mutatis mutandis* ook voor de overheidsdienst toepassing te vinden. De rechtmatigheid kan door de rechter worden beoordeeld aan de hand van de volgende maatstaven:

- de inzet dient zuiver betrekking te hebben op verbetering van arbeidsvoorwaarden;
- de staking dient te voldoen aan de constitutionele normen;
- er dient evenredigheid te zijn tussen het doel van de staking en de gevolgen ervan.

5. De erkenning van deze beginselen zal wijziging en/of aanvulling van een aantal wettelijke bepalingen noodzakelijk maken'.

§ 4 - Nabeschouwing

Overgaande tot een beknopte analysering van de hiervoor vermelde opvattingen van meer recente datum in de Nederlandse literatuur omtrent de ambtenaar en het stakingsrecht, moeten we allereerst constateren, dat voor sommigen (de meerderheid van de staatscommissie, de A.R.K.A.-rapporten, Jeukens, Mannoury, Van Esveld in 1962) afschaffing of handhaving van het strafrechtelijk stakingsverbod identiek schijnt te zijn met het toekennen of ontzeggen van het stakingsrecht. Bij hen komt niet aan de orde de vraag of bij een eventuele afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod nog disciplinaire maatregelen getroffen kunnen worden ten aanzien van ambtenaren, die deelnemen aan een staking dan wel, indien men toekenning van het stakingsrecht aan ambtenaren verwerpt, de vraag of het wellicht niet wenselijker zou zijn dit stakingsrecht te ontzeggen langs de weg van een administratiefrechtelijk verbod (met als gevolg disciplinaire maatregelen) in plaats van een strafrechtelijk verbod.

Met betrekking tot deze laatste vraag volstaat de meerderheid van de staatscommissie met te stellen, dat het strafrechtelijk stakingsverbod evenals de bepalingen omtrent ambtsmisdrijven in het wetboek van strafrecht een vormende invloed op het rechtsbewustzijn van de ambtenaren heeft gehad, een stelling waar men naar onze opvatting toch wel een groot vraagteken achter moet plaatsen.

De hiervoor bedoelde vragen komen wel aan de orde bij een aantal anderen, zoals bij de minderheid van de staatscommissie, bij Samkalden, in het rapport van het Ambtenarencentrum en bij Van Esveld (1966). Zo is de minderheid van de staatscommissie van opvatting, dat een staking van ambtenaren in de regel onbehoorlijk is, maar dit onbehoorlijke gedrag toch niet van dien aard is, dat het strafrechtelijk verboden moet worden; naar de opvatting van deze minderheid kan de overheid volstaan met de sancties toe te passen, die haar als werkgever ter beschikking staan, waaronder begrepen het ontslag als tuchtmaatregel.

Samkalden vindt los van de vraag of ambtenaren het recht tot staken moeten hebben de strafsancie overbodig, grievend, onjuist en gevaarlijk. Ook het Ambtenarencentrum verwerpt, deels op grond van dezelfde motieven als door Samkalden aangevoerd, het strafrechtelijk stakingsverbod, zonder echter aan de ambtenaren het stakingsrecht te willen toekennen terwijl Van Esveld stelt, dat het strafrechtelijk stakingsverbod kan worden opgeheven, zonder voor de ambtenaren stakingsvrijheid in te voeren.

Bezien we vervolgens de argumenten die door de voor- en tegenstanders van een stakingsrecht van ambtenaren naar voren zijn gebracht, dan kunnen we die globaal als volgt rubriceren:

Argumenten contra:

1. Een stakingsrecht belemmert de vrijheid van rechtsvorming van de daartoe aangewezen organen (Vegting).
2. Het bijzondere belang van de overheidswerkzaamheid laat een stakingsrecht van ambtenaren niet toe (meerderheid van de staatscommissie, Van Esveld 1962, Ambtenarencentrum).

3. Een staking van ambtenaren tast het gezag in de samenleving aan (meerderheid staatscommissie).
4. Een staking van ambtenaren is in strijd met de ambtelijke ethiek (meerderheid staatscommissie, Jeukens).
5. Een stakingsrecht van ambtenaren vormt een belemmering voor de overheid, als dienaressen Gods haar door God opgedragen taak in het belang van de gemeenschap altijd op de juiste wijze te vervullen (Nederlands christelijke bond van overheidspersoneel).

Argumenten pro:

1. Niet alle overheidswerkzaamheid is van even vitaal belang. Daarnaast zijn er vele activiteiten in de particuliere sector die wel van vitaal belang zijn. Een staking in de particuliere sector kan dan ook het algemeen belang in even ernstige of zelfs ernstiger mate schaden dan een staking in de publieke sector (minderheid staatscommissie, A.R.K.A.-rapport 1963, Mannoury, Samkalden, Van Esveld 1966, Verleisdonk, KABO-rapport).
2. Dat een staking van ambtenaren het gezag in de samenleving aantast is meer van abstract-theoretische dan van praktische betekenis (minderheid staatscommissie, in gelijke zin Verleisdonk).
3. De collectivisering van het proces van de salarismvorming vraagt ook om collectieve actie (Samkalden).
4. Met het argument genoemd onder 3 staat in nauw verband de opvatting, dat noch uit de jurisprudentie, noch uit een analyse van artikel 72 van de grondwet valt af te leiden, dat de collectiviteit van de ambtenaren geen mede-beslissende invloed mag uitoefenen ten aanzien van de financiële arbeidsvoorwaarden, waarbij inbegrepen het dwangmiddel van de staking, en dat ook anderszins niet blijkt, dat hierdoor een regel van constitutioneel recht zou worden geschonden (KABO-rapport).
5. Niet van alle ambtenaren is een staking in strijd met de ambtelijke ethiek. Er is ook een verandering gekomen in de beleving van de regels van ambtelijke ethiek (Verleisdonk, A.R.K.A.-rapport 1963).
6. Een stakingsverbod is voor elke groep van mensen, die van loonarbeid moeten leven een exceptionele behandeling, die alleen gerechtvaardigd is wanneer er ook een exceptionele bescherming

is van de belangen van de betrokken werknemers (Samkalden).

Sommigen erkennen echter wel de noodzaak van bepaalde beperkingen. De volgende beperkingen worden dan naar voren gebracht:

1. Een stakingsverbod in de vitale sectoren (Samkalden, KABO-rapport, Van Esveld 1966).
2. (In nauw verband hiermede:) De toekenning van een vorderingsrecht aan de overheid (A.R.K.A.-rapport 1963).
3. De introductie van een afkoclingsperiode (A.R.K.A.-rapport 1963).

Hoe onze opvatting luidt met betrekking tot de hiervermelde argumenten, zal blijken in deel III, waar wij nader zullen ingaan op de vraag of het, in het perspectief van de wettelijke toekenning en regeling van het stakingsrecht voor de particuliere werknemers, juist is dit stakingsrecht aan de ambtenaren te onthouden.

deel 3

inleiding

Zoals we in hoofdstuk I reeds gesteld hebben, is het doel van ons onderzoek na te gaan of het, in het meer of minder nabije perspectief van de wettelijke toekenning en regeling van het stakingsrecht voor de werknemers in de private sector, juist is dit stakingsrecht aan de werknemers in de publieke sector, de ambtenaren dus, te onthouden. We zullen daarom moeten onderzoeken op welke punten een staking van ambtenaren verschilt en kan verschillen van een staking van particuliere werknemers.

Eventuele verschillen kunnen gelegen zijn in:

1. de hoedanigheid van de werkgever;
2. de hoedanigheid van de werknemer;
3. de gevolgen van de staking.

Aan elk van deze punten zullen we hierna een hoofdstuk wijden. Er zij op gewezen, dat deze punten niet nauwkeurig van elkaar te scheiden zijn en, vooral waar het de punten 1 en 3 betreft, gedeeltelijk in elkaar vloeien, elkaar overlappen.

In hoofdstuk 9, 'De ambtenarenstaking en de overheid' zullen wij nagaan in hoeverre de omstandigheid, dat de overheid bij een ambtenarenstaking betrokken is, deze staking, met uitzondering van haar gevolgen voor het algemeen belang, anders doet zijn dan een staking van particuliere werknemers.

In hoofdstuk 10, 'De ambtenarenstaking en de ambtenaarsverhouding' zullen we bezien of de ambtenaarsverhouding verschilt van de particuliere arbeidsverhouding en zo ja, of zulks dan gevolgen dient te hebben met betrekking tot de staking.

In hoofdstuk 11, 'De ambtenarenstaking en het algemeen belang' zal worden nagegaan of een staking van ambtenaren meer nadelige gevolgen kan hebben voor de nationale samenleving dan een staking van particuliere werknemers.

In hoofdstuk 12, 'De ambtenarenstaking en het Europees sociaal

handvest', zullen we dan nog aandacht schenken aan de bepalingen ter zake van staking in het Europees sociaal handvest en de consequenties, die deze bepalingen hebben of dienen te hebben voor een staking van ambtenaren in Nederland.

In hoofdstuk 13, 'Conclusies' zullen we dan op basis van het verhandelde in de hoofdstukken 9, 10, 11 en 12 ons standpunt formuleren inzake de ambtenarenstaking en tevens een 'proeve van een oplossing' geven.

Tenslotte zij opgemerkt, dat we ons bij ons onderzoek zullen beperken tot die werknemers in openbare dienst, wier dienstverband publiekrechtelijk is, de werknemers derhalve, die ingevolge artikel 1 van de ambtenarenwet 1929 hier te lande in openbare dienst zijn aangesteld. Buiten beschouwing worden dus gelaten degenen, die op arbeidscontract in overheidsdienst zijn. Hiervoor¹ hebben we gezien, dat aangenomen moet worden dat, zolang niet elders anders is bepaald, het voorontwerp-Samkalden houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking ook van toepassing is op degenen, die op arbeidscontract in overheidsdienst zijn.

¹ Zie p. 38.

de ambtenarenstaking en de overheid

§ 1 - Inleiding

Wanneer men gaat bezien in hoeverre de omstandigheid, dat de overheid bij een ambtenarenstaking betrokken is, deze staking anders doet zijn dan een staking van particuliere werknemers, zal in ieder geval nagegaan dienen te worden hoe overheidsactiviteit en particuliere werkzaamheid zich onderling verhouden, hoe hun werkterrein onderling is afgebakend. Aan dit onderwerp zullen wij echter niet in dit hoofdstuk aandacht besteden, maar in hoofdstuk 11, waar nagegaan zal worden of een staking van ambtenaren meer nadelige gevolgen kan hebben voor de samenleving dan een staking van particuliere werknemers¹.

In dit hoofdstuk zullen wij met betrekking tot de ambtenarenstaking aandacht schenken aan haar politiek karakter, haar niet-economisch karakter en haar demonstratief karakter, terwijl we tevens zullen nagaan of de ambtenarenstaking ook een gezagsondermijnd karakter heeft.

§ 2 - Het politieke karakter van de ambtenarenstaking

Meermalen is er op gewezen², dat een staking van ambtenaren, ook als die gericht is op verbetering van hun arbeidsvoorwaarden, in wezen altijd een politieke staking is.

¹ Zie p. 244.

² Zie G. Morange, *Les grèves et l'état*, Dalloz 1947, Chronique p. 118: 'La désobéissance à une loi régulièrement votée par le Parlement, ou à un acte pris par le Gouvernement pour son exécution, est une attitude à la fois contraire au droit positif et essentiellement condamnable dans l'idéologie démocratique. Toute grève tendant à obtenir la modification par la contrainte d'une décision prise par les autorités régulières de l'Etat est donc un acte illégal'.

Zie ook J. Rivero, *Les grèves d'août et l'évolution du droit de grève des agents publics*, *Droit social* 1953, p. 520: '... une intervention dans le jeu des mécanismes du pouvoir.'

Dit standpunt zou, naar verluidt³, ook ingenomen zijn door minister Smallenbroek tijdens de besprekingen in de centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken in 1966 over de afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod. Gesteld zou zijn, dat in ons huidige staatsbestel de staten-generaal het, gelet op de verantwoordelijkheid van de regering jegens de ambtenaren ten aanzien van de vaststelling en wijziging van de ambtelijke rechtspositie-regelingen tot hun taak rekenen zo nodig 'corrigerend' op te treden; wanneer een ambtenarenstaking zich nu richt tegen een regeringsmaatregel welke de uitdrukkelijke of stilzwijgende instemming heeft van de staten-generaal, of wanneer zij een onderwerp betreft, dat bij de wet wordt geregeld, richt zij zich dus tegen de overheid, hetgeen betekent dat een ambtenarenstaking een politieke staking is.

Eerder, in 1956, is het door de minister van justitie naar aanleiding van de Amsterdamse staking in de memorie van antwoord aan de tweede kamer der staten-generaal betreffende hoofdstuk IV der rijksbegroting⁴ aldus gesteld:

'Aangezien de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel worden vastgesteld door, of met medewerking – c.q. onder rechtstreekse controle – van vertegenwoordigende organen, welke leden langs democratische weg worden gekozen, is een op het afdwingen van wijziging van die arbeidsvoorwaarden gerichte staking ook in strijd met de regelen der democratie'.

Is het nu wel juist om een ambtenarenstaking een politieke staking te noemen? Ter beantwoording van deze vraag zullen we eerst dienen na te gaan wat onder een politieke staking verstaan wordt, wanneer we een staking dus politiek kunnen noemen.

De politieke staking

Volgens de gebruikelijke opvatting is politiek de staking, welke zich niet tegen de sociale partner, de werkgever richt, maar tegen de staat, de overheid, die in een democratische staat de samenleving represen-

³ Zie A.R.K.A.-weekblad 1966, p. 447.

⁴ Bijl. Hand. 2e kamer 1955-1956, 400.10.

teert Het gericht zijn tegen de overheid is het kenmerkende van de politieke staking Kaiser⁵ zegt het aldus 'Vom Streik als Mittel des Arbeitskampfes unterscheidet sich der *politische Streik* nicht notwendig durch den Anlass, noch durch das Motiv (obwohl dieses für die Frage der Verantwortlichkeit von Bedeutung sein kann), auch nicht unbedingt durch die angewandten Mittel, und nicht einmal immer durch das Ziel, sondern primär durch den Adressaten. Der politische Streik richtet sich nicht oder nicht nur gegen die Arbeitgeberseite, sondern, direkt oder indirekt, gegen die Gesamtheit, gegen den Staat. Im politischen Streik wendet sich eine Interessengruppe, immer eine Minderheit, gegen das politische Ganze, wobei es für den Begriff des politischen Streiks unerheblich ist, ob sie sich zu diesem Akt aus eigennützigen Motiven entschliesst, oder ob sie, mit mehr oder weniger Recht, vorgibt die Belange der Allgemeinheit zu wahren. Die *Richtung gegen den Staat* ist das entscheidende Tatbestandsmerkmal des politischen Streiks'

Er zijn twee soorten politieke stakingen te onderscheiden Allereerst is er de staking, welke gericht is tegen de overheid en welke beoogt louter politieke doeleinden, zoals wijziging van de regeringsvorm, intrekking van bepaalde militaire maatregelen etc. te bereiken, dus buiten elke professionele doelstelling om In deze zin waren politiek de stakingen te Amsterdam in de jaren na de tweede wereldoorlog tegen het uitzenden van militairen naar Nederlands-Indië en de staking in 1950 in België om Koning Leopold III tot troonafstand te dwingen⁶

Een staking gericht tegen de overheid kan echter ook andere doeleinden beogen dan louter politieke Met name kan zij gemotiveerd zijn door algemeen sociaal-politieke overwegingen, of overwegingen, welke rechtstreeks verband houden met het uitgeoefende beroep. Hierbij is te denken aan stakingen, welke de overheid beogen te

⁵ J. H. Kaiser, *Der politische Streik*, Berlijn 1959, p. 12 en p. 13, zie ook J. P. Bouère, *Le droit de grève*, Parijs 1958, p. 123 'Dans quelles circonstances peut-on dire d'une grève qu'elle est politique? Lorsque directement ou indirectement elle s'adresse à l'Etat ou est dirigée contre lui'

⁶ Zie voor wat de laatste staking betreft L. P. Suetens, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese gemeenschappen*, Brugge 1963, p. 33

dwingen een bepaalde sociaal-economische politiek te voeren⁷ en ook aan stakingen tegen door de overheid bindend vastgestelde loonregelingen. Wat Nederland betreft dient hier in het bijzonder gedacht te worden aan stakingen, waarmee beoogd wordt hogere lonen te krijgen dan die door het college van rijksbemiddelaars vastgesteld en aan stakingen, die gericht zijn tegen clausules van algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten.

Door het steeds sterker wordende ingrijpen van de overheid in het sociaal-economische leven zal het dikwijls niet gemakkelijk zijn een nauwkeurige scheidslijn te trekken tussen de politieke staking, gemotiveerd door sociaal-politieke, eventueel rechtstreeks met het beroep verband houdende overwegingen en de professionele staking. Givord⁸ zegt daarom terecht '... dans le monde moderne, les inférences sont telles entre la politique, l'économique et le social qu'il est souvent difficile de tracer la ligne de démarcation entre grève politique et grève professionnelle'. Toch is het onderscheid essentieel. De professionele werkstaking is direct tegen de sociale partner, de werkgever, gericht. De stakingseisen kunnen eventueel door hem ingewilligd worden. De politieke werkstaking daarentegen is gericht tegen de overheid. De verlangens van de stakers kunnen niet door de sociale partner ingewilligd worden⁹.

De politieke staking moet, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, onrechtmatig worden geoordeeld en wel om de twee volgende redenen.

De politieke staking berokkent de sociale partner, de werkgever, schade, doch deze mag en kan de stakingseisen niet inwilligen. De staking is immers niet tegen hem maar tegen de overheid gericht. De politieke staking is daarom als unfair te beschouwen tegenover de werkgever.

De tweede onrechtmatigheidsgrond van de politieke staking is hierin

⁷ Een berucht voorbeeld van zulk een staking was de staking in België in december 1960-januari 1961 tegen de zgn. eenheidswet.

⁸ F. Givord, *La notion et la licéité de la grève dans la jurisprudence constante temporaire*, *Droit social* 1961, p. 37.

⁹ Zie ook Suetens, p. 226.

gelegen, dat in een democratisch staatsbestel onder normale omstandigheden geen ruimte is voor een politieke staking¹⁰. In een democratisch staatsbestel zijn er namelijk voldoende andere middelen, met name de periodieke verkiezingen om rechtmatig druk uit te oefenen. De politieke staking echter beoogt druk uit te oefenen op de overheid buiten de grondwettelijke vormen om. De politieke staking is daarom een miskenning van de regels van het democratisch spel. Zij ontnemt aan de op democratische wijze gekozen politieke instanties de vrijheid van beslissing.

Politieke werkstakingen kunnen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen geoorloofd geacht worden en wel, wanneer de staking noodzakelijk is voor het behoud of het herstel van het democratisch staatsbestel. Een vergelijking kan dan gemaakt worden met de revolutie¹¹. Janssens¹² drukt het aldus uit, dat deze 'stakingen moeten beoordeeld worden volgens de zedelijke beginselen die toepasselijk zijn op de revolutie, waarvan ze een integrerend deel vormen. Enkel in een uiterste noodtoestand, waarin de overheid niet slechts de belangen van bepaalde groepen verwaarloost, maar de essentiële eisen van een behoorlijke behartiging van het algemeen welzijn schendt, en dan nog mits met inachtneming van zwaarwichtige voorwaarden – onmogelijkheid zijn toevlucht te nemen tot een ander middel, zedelijke zekerheid van welslagen, mate in het gebruik van machtsmiddelen, – kan illegaal verzet als laatste middel geoorloofd zijn. Zolang het democratisch karakter van een regime geëerbiedigd wordt, blijken thans die voorwaarden niet meer aanwezig te zijn, daar de vrije algemene verkiezingen de overheid zeer gevoelig afhankelijk maken van de openbare mening en dus normaal een ontrendend beleid voorkomen'.

Hierbij moet wel aangetekend worden, dat zowel de politieke staking

¹⁰ Advies van de werkgroep ingesteld door de minister van justitie a.i. op 17 februari 1959 inzake wettelijke regeling van de werkstaking 's-Gravenhage 1961, p. 18.

¹¹ Zie Suetens, p. 23. Zie hieromtrent ook het zeer lezenswaardige artikel van A. J. M. van Weers, De theologie van de revolutie komt laat van de grond, in *De volkskrant* van 1 juli 1967.

¹² L. Janssens, *Staking en moraal*, uitgave van het Algemeen christelijk vakverbond, p. 26.

als de revolutie in de praktijk beoordeeld plegen te worden naar de opvatting van de overwinnaars in de machtsstrijd¹³. 'Im Falle des Gelingens – aldus Kaiser¹⁴ – hat der politische Streik die Absolution des Weltgeistes, zwar nicht für die etwa begangenen Verbrechen und Unmenschlichkeiten, aber für alle Gesetzeswidrigkeiten, und die Illegalität fällt von ihm ab wie ein schmutziges Gewand. Im Falle des Misslingens fällt auf die Streikenden die ganze Schwere des die bestehende Ordnung schützenden Rechts'.

De ambtenarenstaking

Is de professionele ambtenarenstaking, verder aan te duiden als de ambtenarenstaking, nu een politieke staking te noemen? Of is ze overwegend professioneel van karakter?

De ambtenarenstaking verschilt van de politieke staking in zoverre zij rechtstreeks tegen de sociale partner gericht is en deze sociale partner de stakingseisen ook kan inwilligen. In dit opzicht is de ambtenarenstaking dus geheel een professionele staking. Zij voldoet aan de beide daarvoor gestelde eisen, nl. het rechtstreeks tegen de sociale partner, de werkgever, gericht zijn en de omstandigheid, dat de sociale partner de stakingseisen kan inwilligen.

Anderzijds is de ambtenarenstaking politiek daar zij gericht is tegen de overheid; zoals Kaiser¹⁵ het uitdrukt, 'gegen die Gesamtheit und die Gesamtheit repräsentierenden Staat'. Het gericht zijn tegen de overheid is immers het kenmerkende van de politieke staking.

Toch rijst hier de vraag of de ambtenarenstaking op dit punt van het gericht zijn tegen de overheid niet verschilt van de politieke staking, zoals we die hiervoor beschreven hebben. Met name kan men zich afvragen of de ambtenarenstaking niet tegen de overheid in een andere hoedanigheid gericht is dan de hoedanigheid van de overheid waartegen zich de politieke staking richt. Suetens¹⁶ ziet op het punt

¹³ P. Zonderland, Rechten en verplichtingen bij staking, Deventer-Antwerpen-Düsseldorf 1963, p. 74.

¹⁴ P. 49.

¹⁵ P. 26.

¹⁶ P. 227 en p. 228.

van het gericht zijn tegen de overheid dit verschil, dat de politieke staking gericht is tegen de wetgevende macht, terwijl de staking van ambtenaren zich tegen de uitvoerende macht richt. Hij licht dit z.i. essentiële onderscheid toe met te stellen, dat om druk uit te oefenen op de wetgevende macht voldoende andere middelen bestaan, 'niet in het minst de periodieke verkiezingen en het algemeen enkelvoudig stemrecht. De politieke volkswil kan zich hier terdege uiten buiten de syndicale beweging om'. Een werkstaking voor niet-professionele doeleinden is daarom machtsafwending. In een democratische staat wordt het politiek beleid immers bepaald door periodieke verkiezingen, arbeidsconflicten in laatste instantie door stakingen. Een professionele staking van ambtenaren is naar zijn mening een middel tot drukuitoefening ten aanzien van de uitvoerende macht. 'Zij blijft binnen haar bestemming, wat echter nog niet wil zeggen, dat zij steeds rechtmatig zal zijn. Een politieke werkstaking is een miskenning van de regels van het democratisch spel; zij richt zich tegen de wetgevende macht en wordt aldus afgeleid van haar doel: drukingsmiddel op de sociale partner'.

Het door Suctens gemaakte onderscheid kan o.i. de toets der kritiek niet helemaal weerstaan, zulks in ieder geval niet waar het de Nederlandse situatie betreft. Zo zal een staking gericht tegen de Nederlandse overheid met als het doel te protesteren tegen het door de Nederlandse regering ondersteunde Amerikaanse beleid in Vietnam zeker politiek genocmd moeten worden. Toch is het buitenlandse beleid in de Nederlandse verhoudingen opgedragen aan de uitvoerende macht¹⁷. Anderzijds zal ook een staking van ambtenaren, welke er op gericht is een verbetering in hun pensioenaanspraken te bereiken, dus zuiver professioneel, in de door Suetens gemaakte onderscheiding een politieke staking zijn, omdat de grondwet voorschrijft, dat de pensioenen van de ambtenaren bij wet geregeld moeten worden¹⁸.

Meer relevant zou in dit verband kunnen zijn de verdeling, die Donner¹⁹ aanbrengt in de overheidswerkzaamheid nl. de activiteiten,

¹⁷ Artikel 58, lid 1 van de grondwet bepaalt dat de Koning het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen heeft.

¹⁸ Zie artikel 72, lid 4 van de grondwet.

¹⁹ A. M. Donner, Nederlands bestuursrecht, algemeen deel, uitgave 1962, Alphen aan den Rijn 1962, p. 1.

die in het politieke vlak liggen en de activiteiten, die meer tot het terrein van het bestuur behoren, '... de onderscheiding, welke practisch alle overheidswerkzaamheid zich op twee vlakken of in twee fasen ziet voltrekken, nl. dat van de doel- en taakstelling en dat van de doelverwezenlijking en taakvervulling. Het eerste vlak, waarop wordt beslist, welke richting aan het staatsleven is te geven, dat van de politiek, van de regering in engere zin, kortom van de staatsleiding. Het tweede vlak is dat van de tenuitvoerlegging van het op het eerste vlak beslotene. De termen 'administration' en 'Verwaltung' geven beter dan het Nederlandse synoniem weer, dat het hier om een dienende, een secundaire en uitvoerende werkzaamheid gaat. Al bestaat er ook op dit tweede vlak dikwijls een belangrijke mate van vrijheid, toch is dit vrije *bestuurs*beleid kwalitatief onderscheiden van het *regerings-* en *wetgevende* beleid'. Men kan nu stellen, dat met de werkzaamheid in het politieke vlak correspondeert de overheid in de hoedanigheid van politiek gezagsorgaan, van politiek gezagsdrager, welke direct of indirect langs democratische weg is gekozen; met de werkzaamheid in het bestuurlijke vlak de overheid in de hoedanigheid van niet direct politieke bestuursinstantie, die de door het politieke gezag gestelde doeleinden moet verwezenlijken. Het betreft hier dus twee verschillende hoedanigheden van een en dezelfde overheid.

Ook van deze onderscheiding kan niet gezegd worden, dat zij op het punt van het gericht zijn tegen de overheid *het* onderscheidend criterium vormt tussen een politieke staking en een ambtenarenstaking in die zin, dat de eerste altijd gericht is tegen de overheid in de hoedanigheid van politiek gezagsdrager en de tweede tegen de overheid in de hoedanigheid van bestuursinstantie. Zo zijn er, zeker in theorie, gevallen denkbaar, dat een politieke staking zich richt tegen de bestuurlijke hoedanigheid van de overheid (bijv. een staking van werknemers tegen een in de nabijheid van een fabriek ingesteld parkeerverbod), anderzijds kan een ambtenarenstaking zodanig van karakter zijn of zodanige doeleinden nastreven, dat ze tegen de overheid in de hoedanigheid van politiek gezagsdrager is gericht.

Dit neemt echter niet weg, dat het gegeven onderscheid zeer zeker van waarde is in zoverre het een algemene tendentie aangeeft. De politieke staking zal namelijk meestal gericht zijn tegen de overheid in de hoedanigheid van politiek gezagsdrager, terwijl de ambtenaren-

staking zich veeleer richt tegen de overheid in haar bestuurlijke hoedanigheid, de overheid, die *werkgever* moet zijn om de door het politieke gezag gestelde doeleinden te verwezenlijken. Op het punt van het gericht zijn tegen de overheid onderscheidt de ambtenarenstaking zich hier dus van de politieke staking. In het laatste geval is de overheid meestal politiek gezagsorgaan, in het eerste bestuurder-werkgever.

Deze twee verschillende hoedanigheden van de overheid zijn natuurlijk niet helemaal los van elkaar te denken. Zo is de overheid als bestuurder-werkgever onderworpen aan de technische en juridische, disciplinaire en politieke controle van de overheid als politiek gezagsdrager. 'Besturen is (immers) altijd handelen in verantwoording'²⁰. In dit opzicht heeft een ambtenarenstaking dan ook een politiek karakter, omdat de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren door de overheid als werkgever worden vastgesteld onder directe of indirecte controle van de overheid als politiek gezagsorgaan. Het politiek gezagsorgaan kan ook corrigerend optreden.

Hoewel het in dit opzicht politiek karakter van de ambtenarenstaking door ons volmondig wordt erkend, rijst toch de vraag of deze controle, deze mogelijkheid van corrigerend optreden van het politieke gezagsorgaan, zeker waar het de centrale Nederlandse overheid betreft, enigermate directe werking heeft. Gedurende vele jaren is het n.l. niet voorgekomen, dat het politieke gezagsorgaan, in dit geval de staten-generaal, corrigerend is opgetreden ten aanzien van de minister van binnenlandse zaken, hier optredend als bestuurder-werkgever, hoewel hiertoe meermalen alle aanleiding bestond. Zeer illustratief is in dit verband hetgeen zich in februari 1962 in de tweede kamer heeft voorgedaan, toen de kwestie van de denivellering van de ambtenarensalarissen aan de orde was. Bij meerderheid van stemmen werd toen door de kamer de motie-Beernink aangenomen, waarin de minister van binnenlandse zaken Toxopeus verzocht werd de desbetreffende zaak opnieuw in het georganiseerd overleg aan de orde te stellen. Tevoren had de minister echter reeds aangekondigd dat, als de motie werd aangenomen, hij deze kwestie niet opnieuw in het

²⁰ Donner, p. 4.

overleg zou brengen. Hij wees er toen op dat men, als men tegen zijn denivelleringsvoorstel was, de begroting van binnenlandse zaken moest verwerpen. Bij een stemming van 82 tegen 46 werd de begroting van binnenlandse zaken echter toch aangenomen. Dit voorbeeld toont al aan dat, hoewel er een controle en ook een mogelijkheid van corrigerend optreden van het politiek gezagsorgaan is, een vraagteken geplaatst moet worden ten aanzien van de directe werking ervan.

Samenvattend kunnen we stellen, dat de ambtenarenstaking geheel een professionele staking is, omdat zij voldoet aan de beide daarvoor gestelde eisen nl. het rechtstreeks tegen de sociale partner gericht zijn en de omstandigheid, dat de sociale partner de stakingseisen kan inwilligen. De ambtenarenstaking heeft daarnaast een politiek karakter omdat de sociale partner, waartegen ze gericht is, de overheid is. Op dit punt van het gericht zijn tegen de overheid verschilt ze echter van de echte politieke staking, omdat deze laatste meestal gericht is tegen de overheid in de hoedanigheid van politiek gezagsdrager, terwijl de ambtenarenstaking zich veeleer richt tegen de overheid in de hoedanigheid van bestuurder-werkgever. Zulks betekent echter niet, dat de ambtenarenstaking daardoor geheel haar politieke tint verliest. Zij zal eerder dan een staking van particuliere werknemers in strijd kunnen komen met de regels van de democratie. De overheid als bestuurder-werkgever staat immers onder controle van de overheid als politiek gezagsdrager. Ten aanzien van de directe werking van deze controle moet, zeker waar het de centrale Nederlandse overheid betreft, echter wel een vraagteken geplaatst worden.

§ 3 - Het niet-economische karakter van de ambtenarenstaking

Werknemers in het particuliere bedrijfsleven beogen met een staking de werkgever te doen capituleren, overstag te doen gaan voor hun eisen en verlangens wegens het geldverlies, dat een staking voor de werkgever betekent. Op deze wijze kunnen de werknemers in belangrijke mate druk uitoefenen op de werkgever. Voor de werkgever zal het – los van bepaalde prestige-overwegingen – vaak finan-

cieel voordeliger zijn toe te geven aan de wensen van de werknemers dan de staking nog langer voort te laten duren. Iedere dag staking kost de werkgever immers veel geld. Wel hoeft hij de stakende werknemers niet uit te betalen, doch praktisch alle overige produktiekosten blijven op hem drukken, terwijl er niet geproduceerd wordt. Door iedere dag staking wordt de concurrentiepositie van de werkgever ook steeds slechter. Daarom zal het geldelijk verlies de werkgever er vaak toe nopen geheel of gedeeltelijk tegemoet te komen aan de wensen van de stakende werknemers.

Geheel anders ligt dit bij een ambtenarenstaking. De overheidsdienst is, in tegenstelling met de particuliere onderneming, niet gecreëerd om winst te maken, voordelen te verwerven, maar om rechtstreeks te voorzien in behoeften van de gemeenschap. Dit is de bestaansreden van de overheidsdienst. Economische overwegingen kunnen van belang zijn, doch geven niet de doorslag. Het bestaan van de overheidsdienst is, anders dan de particuliere onderneming, niet in overwegende mate afhankelijk van het al of niet economisch rendabel zijn van de dienst. Hoofdzakelijk bepalend is of het belang van degenen, waarvoor de overheidsdienst is opgericht en in stand wordt gehouden, er mee gediend is. Het zijn dan meestal ook diensten, die een monopoliepositie innemen. Bij een staking in overheidsdienst is het geldelijk verlies dan ook veelal niet essentieel. Het is niet de overweging van geldelijk verlies op grond waarvan de stakers hopen, dat de overheid capituleert, overstag gaat en aan hun verlangens tegemoet komt. Het is meer de overweging van stagnering van de dienst en de daardoor aan de gemeenschap en haar individuele leden voor kortere of langere tijd veroorzaakte overlast. Het geleden of te lijden financieel verlies kan voor de overheid natuurlijk wel in meer of mindere mate reden zijn om aan de wensen van de stakers tegemoet te komen; de overheid hoeft dit echter niet, zoals de particuliere ondernemer, te doen op straffe van het anders ten onder gaan van de dienst, daar het bestaan ervan niet in overwegende mate afhankelijk is van economische motieven, doch van het belang van de gemeenschap. In dit opzicht heeft een ambtenarenstaking een niet-economisch karakter. Op dit punt is een wezenlijk onderscheid gelegen tussen

een staking in de particuliere onderneming en een staking in de overheidsdienst.

Opgemerkt moet wel worden, dat dit onderscheid niet parallel loopt met het onderscheid privaatrechtelijk-publiekrechtelijk. In de private sector zijn nl. steeds meer bedrijven en instellingen ontstaan, vooral in de dienstverlenende sector, die een zeer sterke monopoliepositie innemen. Het zijn veelal diensten, die niet primair winst beogen, maar rechtstreeks voorziening in de behoeften van de gemeenschap. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan de bedrijven en instellingen, welke worden geëxploiteerd, beheerd of in stand gehouden in de vorm van een naamloze vennootschap, waarvan het aandelenkapitaal geheel of vrijwel geheel in handen van de staat, provinciën of gemeenten is, of in de vorm van een stichting die uitsluitend publiekrechtelijke lichamen als leden heeft. Te denken valt hierbij o.a. aan de Nederlandse spoorwegen, en de intercommunale en provinciale of gemengde gemeentelijk-provinciale utiliteits- en vervoerbedrijven, zoals de Provinciale Gelderse elektriciteitsmaatschappij, de Brabantse buurtspoorwegen en autobusdiensten, etc.²¹.

Bij al deze privaatrechtelijke bedrijven en instellingen, die niet direct concurrerend behoeven te werken, heeft stijging van de kosten praktisch automatisch stijging van de prijzen tot gevolg zonder dat de vraag veel minder zal worden. Dit betekent, dat deze bedrijven niet, op straffe van anders ten onder te gaan, vrij vlug aan de eisen en verlangens van de stakers tegemoet behoeven te komen. Zij zijn op dit punt geheel vergelijkbaar met de publiekrechtelijke overheidsbedrijven, zoals het gemeentelijk openbaar vervoer, de gemeentelijke gas-, water- en lichtbedrijven, het bedrijf van de P.T.T., etc. Het zijn alle bedrijven, die rechtstreeks de voorziening in de behoeften van de gemeenschap ten doel hebben, rechtstreeks in dienst staan van het algemeen belang.

Verder zijn er in de private sector vele instellingen en organisaties van dienstverlenende aard werkzaam op het terrein van de gezondheidszorg (ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen, kruisorganisaties), onderwijs (scholen, wetenschappelijke centra), maatschappelijk

²¹ Zie ook A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, 's-Gravenhage 1957 (diss.), p. 7 en p. 8.

werk, cultuur en recreatie (reclassering, radio, televisie) etc., alle instellingen en organisaties, die geen winst beogen, ook niet concurrerend werkzaam zijn, doch direct de voldoening aan de behoeften van de gemeenschap nastreven en die hiertoe door overheidssubsidie of anderszins in staat zijn gesteld. Bij een staking in al deze privaatrechtelijke instellingen en organisaties is het, evenals bij een staking in de publiekrechtelijke overheidsdienst, niet de hoop der stakers, dat de werkgever overstag zal gaan op grond van de overweging van geldelijk verlies. Zoals bij de overheidsdienst, is het de overweging van de stagnering van de dienst en de daardoor aan de gemeenschap veroorzaakte overlast.

Samenvattende kunnen we dus het volgende stellen.

Bij een staking in overheidsdienst wordt, anders dan bij een staking in het particuliere bedrijf, niet zo zeer beoogd de overheid wegens geldelijk verlies overstag te doen gaan, doch door de stagnering van de diensten en de daardoor aan de gemeenschap veroorzaakte overlast. Tegelijkertijd dient echter opgemerkt te worden, dat ditzelfde stagnerende oogmerk aanwezig is bij een staking in de vele, vaak zeer arbeidsintensieve bedrijven, instellingen en organisaties in de private sector, die evenals de publiekrechtelijke overheidsdienst rechtstreeks de voldoening aan de behoeften van de gemeenschap beogen, derhalve rechtstreeks in dienst staan van het algemeen belang en niet rechtstreeks winstdoeleinden nastreven.

Natuurlijk is bij een staking in overheidsdienst en in de hiervoor bedoelde bedrijven en instellingen ook wel in meer of mindere mate sprake van 'economische druk', maar deze druk is ondergeschikt aan de 'stagnerende druk', omdat het economisch motief niet overwegend is voor het voortbestaan van de dienst c.q. het bedrijf, dat wegens zijn sterke monopolie-positie de door de staking veroorzaakte kosten kan doorberekenen.

§ 4 - Het demonstratieve karakter van de ambtenarenstaking

Nauw verband met het in de vorige paragraaf besproken onderscheid houdt het in deze paragraaf te bespreken verschil in karakter tussen een ambtenarenstaking en een staking in het particuliere bedrijf.

Een staking in de particuliere onderneming is veelal een krachtmeting, een strijd tussen de werkgevers en de werknemers²². De werknemers trachten, zoals we in de vorige paragraaf gezien hebben, de werkgever wegens het geldverlies, dat de staking voor hem betekent, overstag te doen gaan. De werkgever van zijn kant hoopt dat, door het niet betalen van het loon, de stakers uiteindelijk in een dwangpositie komen en zich genoodzaakt zullen zien het werk te hervatten, zonder dat hij aan hun eisen heeft moeten toegeven. De krachtproef, de machtsstrijd duurt voort, totdat een van de partijen, de zwakste, gedwongen is toe te geven. Dit is de echte, authentieke staking. Rivero²³ zegt ervan: *c'est l'épreuve de force ... , c'est la grève illimitée, qui doit se poursuivre jusqu'à la capitulation du plus faible; telle est la grève du secteur privé, telle est la grève authentique, telle est la seule grève*.

Hoewel gedurende de laatste decennia ook andere stakingstechnieken tot ontwikkeling gekomen zijn, is dit de oervorm van de staking in het particuliere bedrijfsleven.

Een staking van ambtenaren, of meer algemeen van werknemers in de rechtstreeks aan de gemeenschap, het publiek dienstverlenende sectoren, zoals bijv. de openbare vervoerssector en de utiliteitsbedrijven, pleegt zich echter veelal op andere wijze te manifesteren.

Bij deze staking is het, zoals we in de vorige paragraaf gezien hebben, niet primair de overweging van het geldelijk verlies op grond waarvan de stakers hopen dat de werkgever overstag gaat, maar de stagnering van de dienst en de daardoor aan de gemeenschap veroorzaakte overlast. Deze stakingen zijn in wezen ook meer gericht tegen de gemeenschap, het publiek, dat bijv. beroofd wordt van het openbaar vervoer.

De buitenlandse praktijk leert nu, dat stakingen in deze dienstverlenende instellingen, welke vaak overheidsdiensten zijn, of althans daarmee overeenkomen voorzover zij rechtstreeks de voorziening in de behoeften van de gemeenschap beogen, vaak geheel anders van karakter zijn dan de stakingen in de particuliere (productie-)bedrijven.

²² Suetens, p. 24, vergelijkt een staking met een oorlog.

²³ Rivero, p. 525.

Het zijn veelal korte stakingen met een sterk demonstratief karakter, het zijn vaak 24-uursstakingen. Ze hebben niet veel van een krachtproef. Het zijn stakingen van korte duur, waarbij bij wijze van protest de dienst gestagneerd wordt; geen stakingen, die tot definitieve winst of verlies worden volgehouden. Dikwijls vinden ze plaats ter ondersteuning van de eisen tijdens de onderhandelingen en niet, zoals in de particuliere (productie-)bedrijven, omdat men niet tot overeenstemming is kunnen komen. Men spreekt dan ook van de eisen kracht bijzetten.

Rivero²⁴ zegt van de ambtenarenstaking: 'dans sa pratique la plus ordinaire, la grève des agents publics prend des formes qui en changent la nature: grève 'd'avertissement', limitée à quelques heures, la 'greve' n'est plus un combat; elle n'est plus qu'un moyen plus énergique de faire connaître aux pouvoirs publics un sérieux d'une revendication jusque la prise à la légère; loin d'instaurer une rupture entre le gouvernement et ses agents, elle se lie étroitement à la négociation engagée; nous avons pu la définir: 'une etappe dans une procedure'. De buitenlandse praktijk leert ook, dat voor deze stakingen vaak bepaalde dagen worden uitgezocht, waarop de aan de gemeenschap te veroorzaken overlast het meest ernstig zal zijn. Zo zien we, dat stakingen van het treinpersoneel in Frankrijk en Italië vaak voorkomen rond de feestdagen en aan het begin van de vakanties, dagen dus, waarop het publiek door het ontbreken van het treinvervoer het meest ontriefd wordt. Deze stakingen zijn, anders dan stakingen van particuliere werknemers vaak te zien als een appèl, een beroep op de gemeenschap.

Spreekt de actie de gemeenschap, de openbare mening, ondanks de veroorzaakte overlast, aan, is het publiek van mening dat de stakers in hun recht staan, dan ondersteunt zulks de stakers in belangrijke mate in hun eisen en verlangens tegenover de overheid. Slaat de staking niet aan bij het publiek, irriteert de staking de gemeenschap, dan zal de positie van de stakers er niet sterker op worden, integendeel de positie van de overheid wordt sterker daar deze zich bij het afwijzen van de eisen van de stakers geruggesteund weet door de

²⁴ T.a.p. Zie ook M. Waline, *La grève et le service public*, Travaux de l'association Henri Capitant, band IX, Parijs 1957, p. 263.

publieke opinie. Indien men vaak tot actie overgaat, zal dit ten nadele van de stakers gaan werken. De openbare mening zal steeds sneller geërgerd raken en steeds vlugger geneigd zijn de eisen van de stakers af te wijzen, met als gevolg een steeds sterker wordende onderhandelingspositie van de overheid.

Om met het middel van de staking zoveel mogelijk succes te bereiken, zal het derhalve nodig zijn, dat de ambtenarenvakbeweging er slechts zeer omzichtig en zeer spaarzaam gebruik van maakt. Doet zij dit niet, dan zal dit onherroepelijk ten nadele van de vakbeweging en van degenen, die ze vertegenwoordigt, gaan werken.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat, zoals de buitenlandse praktijk leert, een ambtenarenstaking veelal demonstratief van karakter en kort van duur is. Het demonstratieve karakter vloeit voort uit de omstandigheid, dat de gemeenschap, het publiek vaak rechtstreeks betrokken is bij de overheidsdienst, direct belanghebbende is bij het normaal functioneren van de overheidsdienst. De korte duur van een ambtenarenstaking houdt mede verband met het feit, dat de overheid niet wegens financiële motieven, op straffe van het anders ten onder gaan van de overheidsdienst, gedwongen is toe te geven aan de eisen van de stakers. De stakers (de vakbond) zijn zich hiervan kennelijk bewust.

§ 5 - Het gezagsondermijnende karakter van de ambtenarenstaking

In het rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren wordt door een meerderheid van de commissie opgemerkt²⁵, dat een staking van ambtenaren zich niet slechts richt tegen de overheid in haar hoedanigheid van werkgeefster maar, onverschillig of dit al dan niet wordt gewild of beseft, ook tegen de overheid als draagster van het gezag in de burgerlijke samenleving. 'In een ambtenarenstaking steekt daarom steeds een kleiner of groter element van rebellie tegen de rechtsorde, vooral wanneer daardoor activiteiten, welke naar algemene opinie tot de typische overheidstaak

²⁵ Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage 1958, p. 107.

behoren, worden aangetast'. Daaraan wordt dan nog toegevoegd: 'De praktijk leert dan ook, dat een staking bij overheidsinstellingen of -bedrijven door het publiek veel eerder als een aanslag op de openbare orde wordt ervaren dan een staking in particuliere, doch wellicht niet minder vitale bedrijven. ... Van het overheidspersoneel wordt door het publiek en door het personeel zelf verwacht, dat het voor gaat in erkenning en eerbiediging van het gezag. Staking tast dat gezag aan. Daarom wordt van de ambtenaar verwacht, dat hij dit middel zelfs daar, waar hij zich met recht zou kunnen beklagen, niet aangrijpt'.

Het is zeker niet te ontkennen dat bepaalde ambtenarenstakingen inderdaad een gezagsondermijnd, gezagsaantastend karakter hebben. Het is echter niet zo, dat dit gezegd kan worden van iedere ambtenarenstaking. De hiervoor weergegeven opvatting van de meerderheid van de staatscommissie komt ons dan ook te ongenueeerd en niet overeenstemmend met de maatschappelijke werkelijkheid voor.

Ongetwijfeld zal een staking van ambtenaren, die werkzaam zijn in een overheidsdienst, welke in de samenleving een specifieke gezagsfunctie uitoefent, een gezagsondermijnd karakter hebben. Te denken valt hierbij o.a. aan een staking van het politiepersoneel, aan een staking van ambtenaren bij het gevangeniswezen en aan een staking van ambtenaren bij de rechterlijke macht. Een staking van ambtenaren van hoog tot laag bij deze diensten wordt door de samenleving inderdaad als gezagsondermijnd ervaren. We zien dan ook, dat in Frankrijk, waar een staking van ambtenaren in bepaalde gevallen is toegelaten, aan het personeel van deze overheidsdiensten een absoluut stakingsverbod is opgelegd.

Gezagsondermijnd, of althans zeer sterk in die richting tenderend, en als zodanig ook door de samenleving ervaren, is ook een staking van hoge(re) ambtenaren bij welke overheidsdienst dan ook. Het betreft hier de beleidsambtenaren, de ambtenaren die de overheid vertegenwoordigen, die mededragers van het overheidsgezag zijn.

Het gaat hier om, zoals Rombaut²⁶ het uitdrukt, 'le haut fonctionnaire qui propose, prépare ou exécute les décisions gouvernementales, participe au pouvoir et finalement l'exerce'. Van een staking van deze ambtenaren kan terecht gezegd worden, dat er een element van rebellie tegen de rechtsorde in steekt. Van deze ambtenaren wordt inderdaad door het publiek verwacht, dat ze voorgaan in erkenning en eerbiediging van het gezag. Een staking van deze ambtenaren tast dit gezag dan ook aan. Terecht stelde Gazier²⁷ ten aanzien van deze ambtenaren dan ook 'C'est plus encore en raison de ce qu'ils représentent et de la parcelle d'autorité qu'ils détiennent que de l'importance réelle des tâches qui leur sont confiées, qu'on ne saurait admettre qu'ils puissent se mettre en grève'.

Een gezagsondermijnd karakter is echter praktisch niet aanwezig bij een staking van lagere en mediale ambtenaren van de vele overheidsdiensten, zoals vele ministeries, gemeentesecretariaten, overheidsbedrijven, welke niet een specifieke gezagsfunctie in de samenleving uitoefenen. De samenleving zal een staking van deze ambtenaren ook niet als gezagsondermijnd ervaren, omdat het in deze ambtenaren meer in ondergeschiktheid arbeid presterende mensen zoals andere werknemers ziet dan dienaren, organen van de overheid²⁸. Het gezagsondermijnd karakter van een staking van deze ambtenaren is, zoals een minderheid in de staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren heeft opgemerkt²⁹, 'meer abstract-theoretisch dan praktisch van betekenis' en een stelling, die 'niet aan de maatschappelijke werkelijkheid beantwoordt'.

²⁶ G. Rombaut, *La grève en droit public*, Journal des tribunaux, 1961, p. 97.

²⁷ *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1950, p. 691, en *La revue administrative* 1950, p. 366.

²⁸ Zie hierover nader p. 228.

²⁹ Rapport, p. 108.

de ambtenarenstaking en de ambtenaarsverhouding

§ 1 - Inleiding

Verschilt de ambtenaarsverhouding van de particuliere arbeidsverhouding? Zo ja, op welke punten dan? Wat hebben de ambtenaar en de particuliere werknemer gemeen? Wat hebben zij niet gemeen? Met deze vragen stellen we het zgn. statusvraagstuk van de ambtenaren aan de orde.

Ten aanzien van de status van de ambtenaren onderscheidt Jeukens¹ een drietal betekenissen, en wel de formeel-juridische status, de materieel-juridische status en de sociale status.

De formeel-juridische status heeft dan betrekking op het publiek-rechtelijke rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding en op de eenzijdige vaststelling door de overheid van rechten en verplichtingen in algemeen verbindende voorschriften.

Onder de materieel-juridische status verstaat men dan de gezamenlijke inhoud van de reglementaire, eenzijdig door de overheid vastgestelde rechtspositievoorschriften.

Met de sociale status tenslotte wordt bedoeld op de plaats van de ambtenaren in de (Nederlandse) samenleving.

De door Jeukens gemaakte onderscheiding zullen wij tot de onze maken door aan ieder van de drie status-begrippen een paragraaf te wijden. Tevens zullen wij dan in dit hoofdstuk nog nagaan of de verhouding waarin de ambtenaar tot de overheid staat zich nog op andere relevante punten, zoals gezag en ambtsethiek, onderscheidt van de verhouding, waarin de particuliere werknemer tot zijn werkgever staat. In de laatste paragraaf zullen we nagaan of een staking van ambtenaren te verenigen is met de verhouding waarin de ambtenaar tot de overheid staat.

¹ H. J. M. Jeukens, *Het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn 1959, p. 284.

§ 2 - De formeel-juridische status van de ambtenaar

De rechtsverhouding van de particuliere werknemer tot zijn werkgever vindt zijn grondslag in een privaatrechtelijk arbeidscontract, waarvan de inhoud door de partijen in beginsel in vrij overleg en in vrije overeenstemming wordt bepaald. De wilsovereenstemming is hier de verbintenisscheppende oorzaak. Geheel anders is de rechtsverhouding tussen de ambtenaren en de overheid, welke beheerst wordt door regels van publiekrecht. De ambtenaarsverhouding onderscheidt zich wat de formeel-juridische status betreft met name op een tweetal punten van de particuliere arbeidsverhouding.

Primo ontstaat de ambtenaarsverhouding niet, zoals de particuliere arbeidsverhouding², door het privaatrechtelijke arbeidscontract, maar door de publiekrechtelijke aanstelling. De term aanstelling is hier dan te verstaan in de specifieke betekenis van de administratiefrechtelijke beschikking van een met overheidsgezag bekleed orgaan, waardoor naar geldend positief recht³ een ambtenaarsverhouding tot stand wordt gebracht⁴. Twee verschillende wijzen om rechtens een dienstverhouding tot stand te brengen staan hier dan tegenover elkaar: de aanstelling en het arbeidscontract. De eerste is publiekrechtelijk van aard, de tweede privaatrechtelijk.

Secundo onderscheidt de ambtenaarsverhouding zich wat de formeel-juridische status betreft hierdoor van de particuliere arbeidsverhouding, dat niet, zoals bij de particuliere arbeidsverhouding, de inhoud van de rechtsverhouding in onderling overleg en vrije wilsovereenstemming door de partijen wordt bepaald, doch dat de overheid de rechtstoestand van de ambtenaren op eenzijdige, zuiver publiekrechtelijke wijze vaststelt c.q. wijzigt. De ambtenaren hebben dus

² Ter bevordering van de overzichtelijkheid wordt voorshands buiten beschouwing gelaten dat de overheid op grond van het arbeidsovereenkomstenbesluit 1931 ook personen op een privaatrechtelijk arbeidscontract in dienst kan nemen. Daarom wordt hier niet gesproken van private arbeidsverhouding maar particuliere arbeidsverhouding om de tegenstelling overheid – ambtenaar enerzijds en particuliere werkgever – werknemer anderzijds beter te accentueren.

³ Artikel 1 van de ambtenarenwet 1929 bepaalt dat 'ambtenaar in den zin dezer wet is hij, die is aangesteld in openbare dienst om hier te lande werkzaam te zijn'.

⁴ Jeukens, p. 224.

niet, zoals de particuliere werknemers, een mede-rechtvaststellende bevoegdheid ten aanzien van de voor hen geldende rechtstoestand.

Op deze twee voor de formeel-juridische status van de ambtenaarsverhouding karakteristiek geachte punten, welke overigens zeer nauw in en met elkaar verweven zijn, en waarvan het eerste een individueel en het tweede een collectief karakter heeft, zullen we hierna nader ingaan. Met name zullen we nagaan of deze twee punten ook nu nog als de zo typerende verschilpunten in formeel-juridisch opzicht van de ambtenaarsverhouding beschouwd kunnen worden.

De aanstelling

De rechtsfiguur van de aanstelling is in den lande vrij algemeen aanvaard. Wel bestaat in de literatuur een controverse over de vraag of de aanstelling van de ambtenaar een eenzijdig dan wel een tweezijdig karakter draagt⁵. Zij, die het eenzijdig karakter voorstaan, wijzen op de term aanstelling in de ambtenarenwet en allerlei ambtenarenreglementen, welke term toch het karakter van eenzijdig handelen inhoudt. Degenen, die het tweezijdig karakter voorstaan, stellen, dat een aanstelling alleen na sollicitatie en overleg plaats vindt en 'dat zij, indien zij niet wordt aanvaard, volkomen in de lucht hangt en de aangestelde niet vermag te binden'⁶.

⁵ Voor wat de nieuwere literatuur betreft zij verwezen o.a. naar J. H. P. M. van der Grinten, *De inrichting van het bestuur*, in *Nederlands bestuursrecht*, 2e uitgave, Alphen aan den Rijn 1934, p. 64; H. J. van Urk, *Ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn 1938, p. 51; G. J. Wiarda, *Overeenkomsten met overheidslichamen*, Amsterdam 1939 (diss.), p. 235; R. Kranenburg, *Inleiding tot het Nederlands administratief recht*, Haarlem 1941, p. 69; L. J. M. Beel, *Publiekrechtelijke overeenkomsten*, preadvies Vereniging voor administratief recht 1943, p. 16; J. R. Stellinga, *Grondtrekken van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1953, p. 62; W. G. Vegung, *Het algemeen Nederlands administratief recht*, tweede deel, Alphen aan den Rijn 1957, p. 114; J. G. Steenbeck, *Rechtshandeling en rechtsgevolg in het staats- en administratief recht* 1958, p. 85; Jeukens, p. 231; A. M. Donner, *Nederlands bestuursrecht*, algemeen deel, uitgave 1962, Alphen aan den Rijn 1962, p. 170; T. Koopmans, *De begrippen werkmán, arbeider en werknemer*, Alphen aan den Rijn 1962, p. 173.

⁶ A. M. Donner, *Preadvies over enkele punten van Nederlands ambtenarenrecht*, 1955, opgenomen in *Jaarboek VI 1955-1956 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, p. 48

Zoals is opgemerkt⁷, heeft deze controverse veel van haar belang verloren. De rechtstoestand van de ambtenaar wordt namelijk niet meer, zoals vóór het tot stand komen van de ambtenarenwet 1929 en de daaruit voortkomende uitvoeringsregelingen het geval was, beheerst door zijn aanstelling en al wat daarbij besproken is, maar door regels van objectief ambtenarenrecht, welke (eenzijdig) door de overheid worden vastgesteld en op de gelding waarvan de ambtenaar geen invloed kan uitoefenen. Of men de aanstelling als eenzijdig of als tweezijdig ziet, maakt in feite geen verschil uit voor de rechtsgevolgen.

De vraag rijst of de aanstelling (ook) momenteel nog een zo onderscheidend element tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer vormt. We hebben gezien, dat de rechten en aanspraken van de ambtenaren niet meer individueel zonder gebondenheid aan normen worden vastgesteld. Door in dienst van de overheid te treden wordt een geheel van objectieve regels voor de ambtenaar van kracht, op de gelding waarvan hij geen invloed kan uitoefenen.

Hoe is de situatie te dezen met betrekking tot de particuliere werknemer? Kan men stellen, dat de individuele particuliere werknemer en werkgever tezamen in vrij overleg en met vrije overeenstemming de inhoud van de tussen hen geldende rechtsverhouding bepalen? Deze vraag bevestigend beantwoorden zou getuigen van een blind zijn voor de maatschappelijke werkelijkheid.

Zeker, in de particuliere sector is met betrekking tot de indiensttreding van het – in aantal beperkte – hoger personeel de vrijheid van onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden in grote lijnen gehandhaafd⁸. Zulks is het echter in het geheel niet het geval ten aanzien van het lagere en het overgrote deel van het mediale personeel. Reeds in 1952 wees de toenmalige minister van binnenlandse zaken, Beel, in zijn rede ter installatie van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren⁹ er op, dat in de sector van de particuliere

⁷ Id., t.a.p.

⁸ Ook daar valt echter steeds meer een ontwikkeling te constateren in de richting van voor hele groepen geldende algemene normen.

⁹ Deze rede is opgenomen in het Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, p. 4.

arbeidsverhoudingen de contractsvrijheid veel aan betekenis heeft ingeboet 'Collectieve contracten, dikwijls bindend verklaard in bepaalde bedrijfstakken, en wettelijke maatregelen bepalen vrijwel hoofdzakelijk de inhoud van de rechtsverhouding tussen werkgever en werknemer. Formeel nadert men tot hetzelfde beginsel als neergelegd in artikel 125 der Ambtenarenwet 1929¹⁰. Daar komt bij, dat men in dezelfde centrale Overheid de instantie ziet, die èn de inhoud van de ambtelijke rechtstoestand beheerst èn regelen stelt omtrent de inhoud van de rechtspositie der private werknemers'.

In de praktijk is het zo, dat vooral voor de lagere en mediale particuliere werknemer door in dienst te treden bij zijn werkgever ook een geheel van objectieve regels van kracht wordt, op de gelding waarvan hij evenmin invloed kan uitoefenen. Zijn rechtsverhouding heeft ook een statutair karakter verkregen. De particuliere werknemer is evenals de ambtenaar, formeel-juridisch gezien, in een statusverhouding tot zijn werkgever komen te staan. De tegenstelling tussen de aanstellingsbeschikking en de overeenkomst is veel geringer geworden, in hoge mate vervaagd. Ten aanzien van de ambtenaar wordt door zijn aanstelling, ten aanzien van de particuliere werknemer wordt door de overeenkomst, die hij aangaat, een rechtspositie met een statutair karakter toepasselijk. Naast de status-verlenende beschikking is de status-verlenende overeenkomst ontstaan. Het verschil is dan dit, dat men in het ene geval aan regels van de overheid is onderworpen, zoals deze neergelegd zijn in de ambtenarenwet, het algemeen rijksambtenarenreglement en andere regelingen, en in het andere geval aan die van het gewone arbeidsrecht, veelal vervat in een collectieve arbeidsovereenkomst, in beide gevallen betreft het geobjectiveerde arbeidsvoorwaarden. Illustratief voor deze vervaging tussen de aanstelling en de overeenkomst is, dat men, vooral in de grote particuliere bedrijven, ook de term aanstelling is gaan bezigen¹¹. Vaak wordt in

¹⁰ In artikel 125 van de ambtenarenwet 1929 is voor de verschillende openbare lichamen de verplichting neergelegd ten aanzien van verschillende onderdelen van de rechtspositie van de ambtenaren objectieve, algemeen geldende regelingen vast te stellen

¹¹ Hier is op gewezen tijdens een gecombineerde vergadering van de Vereniging voor administratief recht en de Vereniging voor arbeidsrecht op 19 maart 1960. Zie voor het verslag van deze vergadering Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 258

deze bedrijven de particuliere werknemer medegedeeld, dat hij met ingang van ... is *aangesteld* in die en die functie.

Als gevolg van de hier geschetste ontwikkeling vormt de aanstelling in praktisch opzicht geen onderscheidend element meer tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer, of, zoals Van Esveld¹² het uitdrukt, de aanstelling verschuilt in de praktijk qua strekking en inhoud slechts in onbetekenende mate van de arbeidsovereenkomst. In feite is het verschil beperkt tot de wijze van aangaan en beëindiging van de arbeidsverhouding en de daarmee verband houdende vragen. Niet ontkend wordt hiermede, dat in theoretisch-juridisch opzicht tussen de aanstelling en de overeenkomst een verschil bestaat, in zoverre dat in beide rechtsfiguren van ouds twee verschillende beginselen tot uiting zijn gebracht en wel in de eerste het publiekrechtelijk gezagsbeginsel en in het tweede het privaatrechtelijk beginsel van de gelijkwaardigheid van de contracterende partijen¹³.

De eenzijdige vaststelling van de rechtstoestand

'Van het ontstaan van het Koninkrijk af werd de rechtstoestand van de ambtenaren op eenzijdige, zuiver publiekrechtelijke wijze vastgesteld c.q. geregeld. Was aanvankelijk nog sprake van een eenzijdige vaststelling van rechten en verplichtingen van de individuele ambtenaar en later van instructies aan de administratie, hoe in deze te handelen, thans wordt deze rechtstoestand ingevolge het positiefrechtelijk voorschrift van artikel 125 der Ambtenarenwet 1929 bij algemeen, ook de Overheid verbindend voorschrift eenzijdig geregeld door het daartoe bevoegde wetgevende gezag. Zonder deze bevoegdheid ten principale prijs te geven of ook met anderen te delen is niettemin een vorm gevonden om de bij deze regelingen belanghebbende ambtenaren een zekere invloed toe te kennen ten aanzien van de inhoud van deze regelingen. Het ontstaan van de verenigingen

¹² N. E. H. van Esveld, *Arbeidsrecht en ambtenarenrecht*, in *Hedendaags arbeidsrecht*, opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam. Alphen aan den Rijn 1966, p. 111.

¹³ Zie ook het Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, p. 96.

van ambtenaren en de bundeling van deze verenigingen in centrales maakte het de Overheid mogelijk het oordeel over voorgenomen maatregelen in te winnen van via deze organisaties naar voren getreden vertrouwenslieden van de georganiseerde ambtenaren. Was dit eerst een dikwijls schriftelijk horen, terwijl de Overheid zich iedere vrijheid van beslissing voorbehield, later ontwikkelde zich het overleg tussen vertegenwoordigers van Overheid en ambtenaren. Ook toen behield de Overheid echter het uiteindelijk beslissings- en vaststellingsrecht'.

Aldus wordt in het rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren op bondige wijze het ontstaan en de ontwikkeling van het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken geschetst¹⁴.

Hebben de ambtenaren dus een adviserende bevoegdheid ten aanzien van de totstandkoming van de voor hen geldende rechtstoestand, het tegendeel is het geval in het particuliere bedrijfsleven. Daar immers is de collectieve arbeidsovereenkomst een overeenkomst, gesloten tussen twee volkomen gelijkgerechtigde partijen. De werkgevers en de werknemers stellen samen de inhoud van de tussen hen geldende rechtsverhouding vast. Beide partijen beschikken over machtsmiddelen, de staking en de uitsluiting.

Zo scherp als hier geschetst en zoals ze in oorsprong ook tegenover elkaar stonden, verschillen de beide overleginstituten echter niet meer. Vooral na de tweede wereldoorlog kan men een steeds meer naar elkaar toegroeien en een steeds sterker wordende onderlinge afhankelijkheid van de beide overlegsferen waarnemen.

Op de eerste plaats zij gewezen op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. De algemeen-verbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten betekent, dat door een publiek-rechtelijke maatregel een bepaalde minderheid uit de bedrijfstak, die zich van de georganiseerde normstelling afzijdig heeft gehouden, ook aan de normen wordt onderworpen waaraan de georganiseerde

¹⁴ Id., p. 86 en p. 87.

meerderheid door het sluiten van de collectieve arbeidsovereenkomst krachtens de vrije wil van de representatieve contracterende collectieve partijen reeds is gebonden. Daarentegen is de onverbindend-verklaring een publiekrechtelijke maatregel, waarbij aan onderdelen van het overeengekomene, als zijnde maatschappelijk ontoelaatbaar, rechtskracht wordt ontzegd¹⁵.

Een nog sterkere publiekrechtelijke bemoeiing ten aanzien van de regeling van de arbeidsvoorwaarden werd ingevoerd door het buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen. Bemoeiingen met de lonen en andere arbeidsvoorwaarden, welke formeel in laatste instantie beslissend zijn, worden door dit besluit opgedragen aan een staatsorgaan, het college van rijksbemiddelaars. De collectieve arbeidsovereenkomsten hebben sindsdien om rechtsgeldig te zijn de goedkeuring van het college van rijksbemiddelaars c.q. de stichting van de arbeid nodig. Het college van rijksbemiddelaars kan regelingen van en in verband met lonen en andere arbeidsvoorwaarden ambtshalve dan wel op voorstel van belanghebbenden vaststellen¹⁶.

We zien dus, dat het overeenkomstenrecht met betrekking tot de regeling van de arbeidsvoorwaarden aan een zeer sterke overheidscontrole onderworpen is. Het is voor vele arbeidsverhoudingen niet meer zo, dat werkgevers en werknemers samen de inhoud van de tussen hen geldende rechtsverhouding vaststellen. De overheid oefent hier door middel van door haar te stellen regelen bijzonder veel invloed op uit. Een en ander is ook van invloed op het verloop van het overleg. Partijen weten, dat hun voorstellen nog getoetst zullen worden aan de situatie in andere bedrijfstakken en aan enige algemene criteria. Zij zullen zich hierdoor bij het voeren van het overleg ook sterk laten leiden.

Anderzijds heeft het georganiseerd overleg tussen de overheid en de ambtenaren zich ontwikkeld van een louter 'advies-instituut' tot een echt 'overleg-instituut' met een belangrijke inspraak van de ambtenarenorganisaties. Tekenend in deze is de onlangs doorgevoerde wij-

¹⁵ Rapport, p. 89.

¹⁶ Id., t.a.p.

ziging van artikel 125, 1e lid onder k van de ambtenarenwet 1929¹⁷. Luidde deze bepaling voorheen: 'de wijze, waarop aan verenigingen van ambtenaren gelegenheid wordt gegeven ten aanzien van de dezen betreffende algemeen verbindende voorschriften haar *gevoelen* te doen kennen', nu is ze komen te luiden 'de wijze, waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel *overleg* wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren'. In feite is hier sprake van een aanpassing van deze bepaling aan de ontwikkeling van het overleginstituut. De memorie van toelichting stelde, dat het inzicht grijpt is dat voor het voeren van een verantwoord personeelsbeleid bij de overheid een ruime inspraak van de ambtenarenorganisaties over het gehele terrein van dit beleid onontbeerlijk is. Met deze 'inspraak' zijn we ver verwijderd van het oorspronkelijk 'horen'. Het eenzijdig en eigenmachtig optreden heeft plaats gemaakt voor een zekere medezeggenschap¹⁸. Ook de overheid staat hier positief tegenover. In de nota over het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken van minister Toxopeus¹⁹ werd gesteld, dat het een gemeenschappelijke taak van groot gewicht is om, met aanvaarding van de consequenties van de geheel eigen rechtsverhouding tussen de overheid en haar dienaren, de opvattingen omtrent samenwerkingsvormen in het hedendaagse maatschappijbeeld in de gedachtenwisseling tussen de overheid en het overheidspersoneel te doen doorwerken.

Een en ander verandert echter niets aan het feit, dat het eenzijdig karakter van de bevoegdheidsregeling blijft. Eenzijdige vaststelling van de rechtstoestand der ambtenaren is in de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen formeel de enige gegeven mogelijkheid. Artikel 72 van de grondwet draagt de regeling van de salarissen nu eenmaal aan de Kroon op. Hiermede is in strijd een mede-beslissende

¹⁷ Stbl. 1967 nr. 197.

¹⁸ Zie ook L. J. M. Beel, Het gemeentepersoneel en zijn status, in Gedenkboek gemeente wet 1851-1951, 's-Gravenhage 1951, p. 250.

¹⁹ Nota over structuur en werking van het georganiseerd overleg in rijksambtenarenzaken, zitting 1964-1965, 7834, p. 1.

bevoegdheid van de ambtenaren met betrekking tot de voor hen geldende rechtstoestand²⁰.

Een andere vraag is of deze mede-beslissende bevoegdheid mogelijk zou zijn los van het positieve Nederlandse staatsrecht, dus als de regeling van de salarissen niet aan de Kroon was opgedragen. Met Duynstee zijn we geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden²¹. Duynstee heeft er op gewezen, dat de overeenkomstfiguur blijkens het arbeidsovereenkomstenbesluit zeer wel aan de ondergeschiktheidsverhoudingen in de ambtelijke diensten ten grondslag kan liggen en dat het voorts allesbehalve inzichtelijk is, waarom de overheid ten behoeve van haar gebouwen of schryfmachines de toevlucht neemt en moet nemen tot zuiver civiel-rechtelijke contracten (koop, aanneming e.d.), maar tegenover haar personeel à priori eenzijdig de rechtspositie zou moeten kunnen bepalen. Hij stelt dan verder: '... als het mogelijk is, de concrete verhouding te baseren op overeenkomsten, dan is het net zo goed mogelijk en een logisch uitvloeisel, de algemene regeling van arbeidsvoorwaarden evenzeer op overeen-

²⁰ Anders in *Stakingsrecht voor ambtenaren*, een uitgave van de Katholieke bond van overheidspersoneel, 's-Gravenhage 1966. Op p. 22 en p. 23 wordt gesteld 'Het beeld, dat de bestaande literatuur ten aanzien van artikel 72 Gw geeft, verschaft geen inzicht omtrent het vraagstuk van de eenzijdige of tweezijdige verhouding Kroon-ambtenaar. De jurisprudentie aanvaardt, dat de eenzijdige vaststelling van de salariering der individuele ambtenaren door de Kroon steun kan vinden in artikel 72 Gw. Een nadere beschouwing van dit artikel leert, dat die eenzijdigheid uit artikel 72 slechts zou kunnen worden afgeleid ten aanzien van de vaststelling van het bedrag van het salaris, en niet ten aanzien van andere 'arbeidsvoorwaarden'. Noch uit de jurisprudentie, noch uit een analyse van artikel 72 valt iets dwingend af te leiden omtrent de vraag, of de collectiviteit der ambtenaren (vertegenwoordigd door haar organisaties) mede-beslissende invloed mag uitoefenen op de vaststelling van dit bedrag, een redelijke en vaak toegepaste interpretatiemethode laat ruimte voor de opvatting, dat zulks mogelijk is. Ook anderszins blijkt niet dat door de aanvaarding van die mede-beslissende invloed enige regel van constitutioneel recht zou worden geschonden'. Ook volgens J. B. Sens verzet artikel 72 zich niet tegen een zekere mate van mede-beslissende bevoegdheid. Zie hiervoor: De Koninklijke regelt de bezoldiging van de rijksambtenaren, *A R K A* -weekblad 1965, p. 125 en Medebeslissend overleg, *Tijdschrift voor overheidsadministratie* 1967, p. 187.

²¹ F. J. F. M. Duynstee, *Overheid als werkgeefster*, De tijd-Maasbode van 20 oktober 1964. Zie ook - overigens in tegengestelde zin - het Rapport van de staatscommissie van advies p. 86, Jeukens, p. 191 en Nota over het georganiseerd overleg genoemd onder 19.

komsten tussen werkgever en vertegenwoordigende organisaties van werknemers te doen bepalen. De argumenten – los van positief staatsrecht – hiertegen aangevoerd zijn weinig meer dan beweringen. De overheid als wederpartij in enig contract – bijv. een aanbestedings-overeenkomst – is noch met de ministeriële verantwoordelijkheid noch met het prijsbeleid der overheid, noch met het budgetrecht van de werkgever in strijd.

De overheid kan uiteraard in een regeling vastleggen op welke basis zij alleen bepaalde overeenkomsten zal sluiten; zo is gebeurd bij de arbeidscontractanten. Maar dergelijke regelingen zijn niet bestanddeel van overeenkomsten. Zij kunnen binnen de staatsrechtelijke verhoudingen de onderhandelingspositie van de overheid als werkgever beperken, maar zij vormen geen beletsel tegen onderhandelingen op voet van gelijkheid noch tegen het sluiten van collectieve arbeidscontracten.

De vraag is daarom veel eer of men aan de bestaande staatsrechtelijke bepalingen (met name de koninklijke regelingsmacht van de salarissen) wil vasthouden, dan wel of men de tijd gekomen acht om meer naar model van het bedrijfsleven te werk te gaan.

Vanuit een oogpunt van de rechtsstaat is het veel eer logisch, dat de Staat als werkgever volkomen vrijelijk contracteert met zijn personeel en deszelfs woordvoerders, behoudens indien en voorzover de Staat als hoogste gezagsorgaan de Staat-werkgever niet door publiekrechtelijke regeling aan beperkingen onderwerpt...

Hieraan kan dan nog toegevoegd worden dat, indien de Nederlandse overheid er toe zou overgaan collectieve contracten te sluiten met haar personeel, zij hiermee een ontwikkeling zou volgen, die elders reeds is ingezet. Kent Engeland reeds sinds lang het op voet van gelijkheid onderhandelen tussen de overheid en haar ambtenaren²², gedurende de laatste jaren hebben ook Noorwegen (sinds 1958) en Zweden (sinds 1966) het systeem van de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren door de overheid verlaten²³. In deze landen worden nu, evenals in de private sector,

²² Zie o.a. G. A. van Poelje, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn 1964, p. 176.

²³ Zie hiervoor p. 86 en F. Schmidt, *Collective negotiations between the state and its officials*, *Revue internationale des sciences administratives* 1962, p. 302 en M. Somer-

collectieve contracten gesloten tussen de overheid en de ambtenarenorganisaties.

Stellen dus ook wij, dat medebeslissende bevoegdheid van de ambtenaren bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden zeer wel denkbaar is, dit neemt echter niet weg, dat zulks in het gegeven Nederlandse staatsrecht niet mogelijk is.

De omstandigheid nu, dat artikel 72 van de grondwet geen medebeslissende bevoegdheid van de ambtenaren toelaat, betekent echter niet, dat met de wensen en verlangens van de ambtenaren geen rekening zou worden gehouden. Zoals hiervoor reeds gesteld is, heeft het eenzijdig en eigenmachtig optreden van de overheid plaats gemaakt voor een zekere medezeggenschap of, zoals Samkalden²⁴ het heeft uitgedrukt, de in theorie nog eenzijdige, publiekrechtelijke vaststelling groeit meer en meer uit naar een tweezijdig overleg, waarin gezocht wordt naar maatstaven voor overeenstemming op gelijksoortige wijze als dit bij het overleg in de private sector geschiedt. De eenzijdige vaststelling door de overheid vormt in feite slechts de formele bezegeling van de uitkomsten van het aan de formele vaststelling voorafgaande overleg. Wanneer er overeenstemming is over de (nicuwe) arbeidsvoorwaarden, kan er, zoals Van Esveld²⁵ het ook stelt, materieel van een tweezijdige vaststelling sprake worden geacht, die niet zoveel verschilt van de overeenstemming over een c.a.o. in een bedrijfstak. Een duidelijk verschil manifesteert zich echter wanneer geen overeenstemming kan worden bereikt. Dan blijkt duidelijk, dat bij het overleg in de publieke sector het machtsevenwicht ontbreekt, een machtsevenwicht, dat bereikt zou kunnen worden, indien aan de ambtenaren het stakingsrecht werd toegekend. Wanneer er klachten zijn over de werking van het georganiseerd overleg tussen de regering en de ambtenaren, dan zijn deze klachten o.i. niet zo zeer te wijten aan de eenzijdige vaststellingsbevoegdheid van de overheid, dan wel aan het ontbreken van machtsevenwicht in het aan de formele vaststelling voorafgaande stadium van het overleg²⁶.

hausen, *Le droit de grève dans le service public*, Université libre Bruxelles, Travaux et conférences, II 1964, p. 29.

²⁴ Zie hiervoor p. 170.

²⁵ P. 102.

²⁶ Zie hiervoor nader p. 239.

Wij kunnen dus waarnemen dat, wat de formele kenmerken betreft, het overleg in de private sector en het overleg in de publieke sector steeds meer naar elkaar zijn toegegroeid. Ook hier is een vervaging van de oorspronkelijke tegenstelling aan de dag getreden. Enerzijds is er van het beginsel, dat werkgevers en werknemers samen de inhoud van de tussen hen geldende rechtsverhouding vaststellen, in de praktijk wegens de toegenomen publiekrechtelijke bemoeiingen niet zo bar veel overgebleven, anderzijds hebben de ambtenaren reële inspraak, medezeggenschap verkregen bij de vaststelling van de hen betreffende arbeidsvoorwaarden.

Ook valt er steeds meer een onderlinge samenhang, een onderlinge afhankelijkheid van de beide overlegssferen te constateren. Er is terecht op gewezen²⁷, dat zich meermalen de zonderlinge figuur kan voordoen, dat particuliere werknemers aan de hun toegekende mogelijkheid tot het onderhandelen over en het sluiten van een collectieve arbeidsovereenkomst niets hebben, omdat hun zaken praktisch worden bedisseld in het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken, waar zij niet vertegenwoordigd kunnen zijn, tenzij zij zich aansluiten bij een ambtenarenorganisatie. Een onderlinge samenhang en afhankelijkheid, die, naar het zich laat aanzien, eerder zal toe- dan afnemen.

Samenvatting

Samenvattend kunnen we dus stellen dat de grenzen tussen de uit het publiekrecht stammende ambtenaarsverhouding en de in het privaatrecht gewortelde rechtsverhouding tussen de particuliere werknemer en werkgever steeds meer aan het vervagen zijn. Er valt, zoals we in het voorgaande hebben gezien, een sterke toenadering in het formele vlak van de particuliere arbeidsverhouding tot de ambtenaarsverhouding te constateren.

Een en ander vindt zijn oorzaak zowel in het vervagen van de verschillen tussen de overheidsdienst en niet-overheidsdienst²⁸ als in, hetgeen op zichzelf weer een gevolg is van de hiervermelde vervaging, het steeds meer op elkaar afgestemd zijn van de materiële rechtspositie

²⁷ Donner, Preadvies, p. 12.

²⁸ Zie nader p. 252.

in overheidsdienst en niet-overheidsdienst²⁹. Er is op gewezen³⁰, dat terwijl in de eerste helft van deze eeuw de rechtsvorming een duidelijke tendens vertoonde naar een scheiding tussen publieke en private rechtsorde, deze scheidslijn in de laatste decennia steeds meer is verflauwd. Enerzijds drongen steeds meer privaatrechtelijke rechtsvormen door op publiekrechtelijk terrein, anderzijds oefende het publiekrecht invloed uit op de positie van de particuliere werknemer. Kortom, de rechtsontwikkeling van de laatste vijftig jaar geeft een dooreenstrengeling te zien van publiek- en privaatrecht op diverse terreinen en in het bijzonder op het stuk van het arbeidsrecht en het sociaal-economische recht³¹.

De hieraan verbonden problematiek heeft zich vooral gemanifesteerd bij de pogingen om het karakter van de bedrijfsorganisaties, de sociale verzekeringsraad en de bedrijfsverenigingen te bepalen, met alle gevolgen van dien voor de juridische positie van de bij deze instellingen werkzame ambtenaren³².

§ 3 - De materieel-juridische status van de ambtenaar

Op de aparte formeel-juridische status van de ambtenaar sluit aan een aparte materieel-juridische status.

De materieel-juridische status betreft allereerst de aparte regelingen, waarin de verplichtingen en de aanspraken van de ambtenaren zijn vastgelegd, de eigen rechtsvormen, waarin de verschillende onderdelen van de rechtspositie gestalte krijgen³³. Te denken valt hierbij aan de regelingen met betrekking tot bezoldiging, verlof, wachtgeld, pensioen, allerlei sociale zekerheden, ontslag etc.

De verplichting voor de openbare lichamen ter zake van al deze aan-

²⁹ Zie nader p. 222.

³⁰ Beel, Het gemeentepersoneel en zijn status, p. 229.

³¹ G. M. J. Veldkamp, Een nieuw type ambtenaar in het bedrijfsorganisatierecht, Sociaal maandblad arbeid 1952, p. 229; G. A. van Poelje heeft in dit verband de term 'osmose' gebruikt in: Osmose, een aantekening over het elkander doordringen van beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer, Alphen aan den Rijn 1931.

³² Zie o.a. Veldkamp, p. 223 en W. J. J. Dijsselbloem, Een nieuw type ambtenaar, A.R.K.A.-weekblad van 4 april 1958.

³³ Jeukens, p. 300.

spraken en verplichtingen van ambtenarenregelingen voorschriften vast te stellen, is neergelegd in art. 125 van de ambtenarenwet 1929. Hiermede werd toendertijd een wettelijke sanctie gegeven aan een ontwikkeling welke haar aanvang nam in de periode, waarin de tegenstelling tussen publiek- en privaatrecht in vele sectoren van het recht het juridisch gesprek beheerste³⁴. Op de verplichting neergelegd in dit artikel werd voor de ambtenaren een geheel eigen materiële rechtspositie gebouwd, die vooral in het begin zeer gunstig afstak tegen de materiële rechtspositie van de particuliere werknemers, en waarmee in feite voortgebouwd werd op een reeds in de vorige eeuw ontstaan onderscheid in allerlei materiële voorzieningen voor beide groepen.

De vroegere situatie

In de negentiende eeuw en in de eerste decennia van deze eeuw bestond er op het punt van de materiële voorzieningen een grote tegenstelling tussen de ambtenaren enerzijds en de particuliere werknemers anderzijds. Zoals in het rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren is gesteld³⁵ werd het, waar de overheid steeds primair verantwoordelijkheid draagt voor de goede functionering van de openbare diensten en het bestaan van een ambtenarencorps in wezen gebouwd is op de noodzakelijkheid van een goede functionering van deze diensten, ook als een primaire verplichting van de overheid gezien om het allen, die zich voor de openbare dienst beschikbaar stelden, mogelijk te maken hun functie zo goed mogelijk te vervullen. Daarom had de overheid allereerst bestaanszekerheid te verschaffen aan haar ambtenaren, ook als deze tijdelijk of blijvend niet of niet meer in staat waren hun ambt waar te nemen. 'Leitmotiv' was de verzorgingsgedachte. Op deze grond werden aan de ambtenaren financiële voordelen toegekend bij verlof, ziekte, ontslag wegens reorganisatie, lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid, ouderdom etc. Terecht kan men spreken van 'finan-

³⁴ Installatierede staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, zie onder 9.

³⁵ P. 97.

ciële voordelen'. Zulke voorzieningen immers waren in de wereld van het particuliere bedrijfsleven totaal onbekend. Bij deze financiële voordelen kwamen, vooral na de totstandkoming van de ambtenarenwet, nog de rechtszekerheid, de vastheid van de betrekking, waarop de ambtenaren konden wijzen.

De huidige situatie

In deze situatie is een wezenlijke verandering gekomen. Langzamerhand zijn de hiervoor genoemde rechtszekerheid, vastheid van betrekking en financiële voordelen – zij het dan wellicht nog niet in dezelfde mate – het deel geworden van steeds groter groepen particuliere werknemers. Naast de toenadering in het formele vlak ontstond een steeds grotere verwantschap in materieel opzicht tussen de particuliere arbeidsverhouding en de ambtenaarsverhouding. De inhoud van de beide rechtstoestanden werd meer onderling getoetst en in bepaalde gevallen zelfs op elkaar afgestemd, vooral waar het betreft de directe financiële aanspraken van bezoldiging en loon en van sociale zekerheden³⁶. Was het in het verleden vaak zo, dat de sociale politiek van de overheid als werkgever ten voorbeeld kon gelden voor het particuliere bedrijfsleven, momenteel wordt bij de regeling van ambtelijke voorzieningen vaak het voorgaan van het bedrijfsleven afgewacht³⁷.

De verschillen zijn in sterke mate vervaagd. Ten aanzien van de primaire arbeidsvoorwaarden, zoals salariering, kan heden ten dage zeker niet gesteld worden dat de ambtenaar meer verdient dan de particuliere werknemer. Het tegendeel is in het algemeen eerder het geval, wanneer we de salariering van de hogere ambtenaren vergelijken met die van de hogere functionarissen in de particuliere sector. De geleide loonpolitiek van de jaren na de tweede wereldoorlog heeft het salarisbeleid van de ambtenaren geassimileerd aan het loonbeleid ten aanzien van de particuliere werknemers.

Daarnaast hebben de sociale verzekeringen de particuliere werknemers tal van voordelen bezorgd, die vroeger als een specifiek voorrecht van de ambtenaar werden gezien. Te denken valt hierbij aan:

³⁶ Zie onder 34.

³⁷ Veldkamp, p. 224.

doorbetalingsregelingen bij ziekte, werkloosheidsuitkeringen, kinderbijslagregelingen en pensioenregelingen, deze laatste vooral in grotere bedrijven. Waargenomen kan verder worden, dat bij massale ontslagen wegens opheffing en reorganisatie van bedrijven aan de ontslagenen vaak uitkeringen worden toegekend op grond van het aantal doorgebrachte dienstjaren.

Op bepaalde punten zijn de arbeidsvoorwaarden in zeer vele particuliere bedrijven uitgesproken beter dan bij de overheid. Gedoeld wordt hier o.a. op in vele bedrijven genoten extra uitkeringen onder de naam van tantième, kerstgratificatie of de zgn. dertiende maand. Ongetwijfeld verkeren de ambtenaren ten aanzien van de vastheid van hun betrekking en meer in het algemeen ten aanzien van de rechtszekerheid nog in een gunstiger positie dan de particuliere werknemers. Dit neemt echter niet weg, dat - een minderheid in de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren heeft hierop gewezen³⁸ - de rechtsbescherming ter zake van ontslag van particuliere werknemers aanmerkelijk is gevorderd in de richting van de op dit punt bestaande bescherming voor de ambtenaren. Ook daar is de vroeger bestaande algehele vrijheid tot ontslag geven beperkt en is het beginsel aanvaard, dat een ontslag op redelijke gronden moet rusten, althans niet kennelijk onredelijk mag zijn en dat de gronden door een objectieve rechtsinstantie getoetst kunnen worden.

De toenadering tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer is mede veroorzaakt³⁹ door de steeds verder om zich heen grijpende vorm van bestuur door subsidiëring. Als gevolg hiervan wordt de rechts- en materiële positie van werknemers van op zichzelf privaatrechtelijke instellingen als bijzondere scholen, particuliere ziekenhuizen etc. vastgehaakt aan de voor de ambtenaren geldende normen. Bij subsidie immers wordt steeds de voorwaarde gesteld, dat de gesubsidieerde instelling haar werknemers op dezelfde voet zal bezoldigen als het personeel van overeenkomstige overheidsinstellingen, en gelijke regelen inzake ziekte, vakantie etc. zal treffen als voor de laatsten is bepaald.

³⁸ P. 105.

³⁹ Zie ook Donner, Preadvies, p. 52 en Donner, Nederlands bestuursrecht, algemeen deel, p. 163.

Samenvatting

Ook in materieel opzicht is er dus een verregaande vervaging van de verschillen tussen de ambtenaarsverhouding en de particuliere arbeidsverhouding waar te nemen, zodanig zelfs, dat verschillende malen de vraag gesteld is of een bijzondere reglementering van de rechtspositie van de ambtenaren, nu of in de nabije toekomst, nog wel gewenst is en of geen unificatie van het ambtenarenrecht met het gewone arbeidsrecht dient plaats te vinden⁴⁰.

Los van het antwoord, dat op deze vraag gegeven kan worden, getuigt het enkele feit, dat de vraag al verschillende malen gesteld is, al voldoende van het ontstaan van een sterke verwantschap in materieel-juridisch opzicht tussen de ambtenaarsverhouding en de particuliere arbeidsverhouding.

§ 4 - De sociale status van de ambtenaar*Het begrip sociale status*

Wat dienen we te verstaan onder de sociale status van de ambtenaar? Van Braam⁴¹ ziet de sociale status als de plaats, welke de ambtenaren

⁴⁰ Zie in dit verband o.a. J. J. M. van der Ven, *Ambtenaar en arbeidsrecht*, Bestuurswetenschappen 1950, p. 76: 'Ambtenaar en arbeidsrecht moeten met elkaar in verband worden gebracht in dier voege, dat de rechtspositie van de ambtenaar moet worden geordend in het kader van het arbeidsrecht'.

T. Koopmans, p. 174, wil van geval tot geval nagaan of de aard van de openbare dienst zich tegen toepasselijkheid van nieuwe arbeidsrechtelijke maatregelen verzet. Van Esveld, p. 97 zegt: 'Vraagt men mij nu of ik een volledige unificatie met het gemene arbeidsrecht zou willen nastreven, dan antwoord ik voor de nabije toekomst ontkennend. Laat het ambtenarenrecht met zijn nuances en accenten bestaan naast het arbeidsvoorwaardenrecht der talloze c.a.o.'s en zo nodig naast het arbeidscontractantenrecht en de sociale verzekering. Bij nieuwe regelingen op het terrein der sociale wetgeving beroep men zich echter niet op de ambtelijke status om de toepasselijkverklaring op de ambtenaren af te houden. Men dient zijn oordeel louter te baseren op zakelijke feiten en de praktische situatie. Op den duur zou ik voor de ambtenaren, die niet tot de top-beleidsgroep behoren en dus niet als zodanig openbare dienst verrichten, zoveel mogelijk synchronisatie van de dienstvoorwaarden met de arbeidsvoorwaarden uit de private sector willen nastreven. . . Een ongemotiveerd statusbesef en een beroep op een materieel-juridisch statusbegrip, dat niet feitelijk gefundeerd is, doen de openbare dienst meer kwaad dan goed'.

⁴¹ A. van Braam: *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, 's-Gravenhage 1957 (duss.), p. 117.

in de functionele en hiërarchische orde der Nederlandse samenleving innemen. Hij karakteriseert deze sociale status dan verder als de plaats of positie, die uiterlijk wordt gekenmerkt door een bepaald gezag, een bepaald aanzien, een bepaald prestige, dat de ambtenaren genieten en door een complex van al dan niet formeel (in wetten, reglementen e.d.) gesanctioneerde aanspraken en verplichtingen en die berust op de economische, sociale, politieke en culturele waarde, die de ambtenaren in onze samenleving geacht worden te bezitten.

Hoe is nu deze sociale status van de hedendaagse ambtenaar in de Nederlandse samenleving? Is deze in de loop der jaren hetzelfde gebleven of is zij ook aan verandering onderhevig geweest? Hoe verhoudt de sociale status van de ambtenaren zich tot die van de particuliere werknemers? Anders gezegd: is er, maatschappelijk gezien, een wezenlijk of slechts een functioneel verschil tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer? Op deze vraag zullen we in deze paragraaf nader ingaan.

De sociale status van de ambtenaar in de 19e eeuw

Later in deze studie⁴² zullen we zien, dat de taak van de overheid in de negentiende eeuw zeer beperkt was. In die tijd, toen de gedachte van de staatsonthouding opgeld deed, werd het veelal slechts de taak van de overheid geacht het *bien commun politique*, een beperkt algemeen welzijn dus, te behartigen. Het ligt voor de hand, dat met deze beperkte overheidstaak een in aantal beperkt ambtenarencorps correspondeerde. De overheid had voor de realisering van haar taak slechts weinig ambtenaren nodig.

De hoogte van de overheidstaak en het beperkte aantal ambtenaren hadden tot gevolg, dat de ambtenaren een zeer bijzondere plaats in de maatschappij bekleedden. De ambtenaar was een der weinigen, behorende tot een elite van 's lands dienst⁴³. De ambtenaren waren geen werknemers, maar meer de vertegenwoordigers van de overheid in de maatschappij. Zij waren veelal met gezag bekleed. Er bestond een sterke belangenintegratie tussen de overheid en haar

⁴² P. 245.

⁴³ Jeukens, p. 280.

ambtenaren. Aan de individuele ambtenaren werden hoge eisen gesteld van geschiktheid, onpartijdigheid en onkreukbaarheid. De ambtenaren vormden een geheel aparte stand, een kaste bijna, die zich veelal uit eigen midden recruteerde. Ze hadden in hun doen en laten iets dat hen volledig onderscheidde van de 'burgerij'. Kortom, ze hadden een bijzondere sociale status. Het belang van de openbare dienst, op behartiging waarvan het objectieve doel der ambtenaarsverhouding gericht was, vormde de algemene achtergrond, waartegen men gewoon was de positie van de ambtenaar te beschouwen⁴⁴.

De evolutie

De evolutie van de negentiende-eeuwse staat met zijn beperkte taak in de afgelopen honderd jaar naar de huidige zo genoemde welvaartsstaat⁴⁵ en de daarmee gepaard gaande sterke uitbreiding van de overheidstaak is niet zonder gevolgen gebleven voor het ambtenarencorps.

Allereerst wat betreft het aantal ambtenaren.

Door het oprichten van nieuwe en het uitbreiden van bestaande overheidsdiensten ontstond een steeds grotere behoefte aan ambtenaren. Het tot dan toe veelal uit zichzelf recruiterende ambtenarencorps kon aan deze behoefte niet meer voldoen. Voor vele personen uit de samenleving, die voorheen bij particuliere bedrijven werkten, werd de mogelijkheid geopend in overheidsdienst te treden. Gretig werd over het algemeen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt⁴⁶. Steeds meer nam het ambtenarencorps in omvang toe, zo zelfs, dat momenteel circa 14% van de beroepsbevolking in overheidsdienst is⁴⁷. Door de wijziging van de aard van de overheidstaak en de daarmee gepaard gaande vervaging van de verschillen tussen overheids-

⁴⁴ Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, p. 79.

⁴⁵ Zie nader p. 247.

⁴⁶ Zie hierover o.a. J. de Vries, Ambtenaars- en dienstbelang, in Zes opstellen over de ambtenaarsbeweging, Amsterdam 1909, p. 70.

⁴⁷ Volgens de 13e algemene volkstelling, gehouden in 1960, is 14% van de Nederlandse onzelfstandige beroepsbevolking in overheidsdienst werkzaam. Hiertoe behoren dan niet alleen de ambtenaren in enge zin, maar ook de arbeidscontractanten, de beroepsmilitairen, het personeel van de staatsmijnen, etc.

activiteit en activiteit in de particuliere sector is er ook een verandering gekomen in het begrip ambtenaar. Wat eens uitzondering was namelijk, dat men iemand ambtenaar noemde, die geen aandeel had in de uitoefening van de eigenlijke overheidstaak, werd met de uitbreiding van de overheidstaak meer en meer gewoonte. Met de verruiming van de overheidsdienst werd het begrip ambtenaar ruimer. De bestuursambtenaar is verdrongen door het overheidspersoneel. Vroeger hield het woord ambtenaar meer een functienaanduiding in, zoals arts, ingenieur etc. Nu echter is het een verzamelnaam geworden, evenals particuliere werknemer. Ambtenaar zijn duidt tegenwoordig niets méér aan dan het in overheidsdienst zijn.

Terecht zegt Jeukens dan ook⁴⁸: 'Openbare dienst is nauwelijks meer als zodanig erkend als een specialisme, het wordt steeds meer verdrongen door de ontwikkeling van gespecialiseerde technieken van bepaalde beroepen. De juristen, artsen, apothekers, ingenieurs, middelbare en lagere technici, architecten, accountants en organisatiedeskundigen, de typisten, werkvrouwen en werklieden, werkzaam in openbare dienst, zij allen kennen beroepsgenoten in het vrije bedrijf'.

Er trad een verandering op in de houding van de ambtenaar tegenover zijn ambt, er wijzigde zich iets in de persoon van de ambtenaar. Vroeger trad men vaak uit een zekere traditie in overheidsdienst. Het feit, dat familieleden in overheidsdienst waren speelde een belangrijke rol⁴⁹. Het was de tijd, dat het ambtenarencorps zich uit eigen midden recruteerde. Ook 'roeping' en idealistische motieven waren in het geding. Nu ligt dit geheel anders. De steeds maar groter wordende behoefte aan ambtenaren leidde er toe, dat de ambtenaren niet meer stammen uit een bepaalde groep van de samenleving, maar afkomstig zijn uit alle lagen van de bevolking⁵⁰. Men treedt primair in overheidsdienst om in zijn levensonderhoud te voorzien en niet om de belangen van de overheid te dienen. Het zijn meestal zakelijke motieven, zoals positieverbetering en promotie, en toevallige omstandig-

⁴⁸ Jeukens, t a p.

⁴⁹ Van Braam, p 187 zegt 'Men kende „postale geslachten”, het schrijversbaantje aan de departementen ging vaak over van vader op zoon'

⁵⁰ Id, p 212

heden, die er toe leiden om in overheidsdienst te treden⁶¹. Dit verklaart ook het in vergelijking met voorheen steeds veelvuldiger voorkomend overgaan van overheidsdiensten naar particuliere bedrijven en instellingen en omgekeerd. Daarnaast werd er vroeger meer gelet op de geschiktheid van de ambtenaar voor de overheidsdienst, op zijn karakterinstelling, waarin de ambtenaar zich juist diende te onderscheiden van de particuliere werknemer. Nu speelt, evenals dit bij de particuliere werknemer het geval is, veel meer de bekwaamheid voor een bepaalde functie een rol.

Dit alles heeft bewerkstelligd, dat de houding van de ambtenaar, en vooral van de lagere en middelbare ambtenaar tegenover zijn ambt, zijn mentaliteit, zijn instelling in belangrijke mate gewijzigd is. De ambtenaar is zich primair een werknemer gaan voelen, die van de overheid het bestaan verwacht overeenkomstig het algemeen levensniveau. Er bestaat niet meer, zeker niet waar het de lagere en middelbare ambtenaren betreft, een sterke belangenintegratie tussen de overheid en haar ambtenaren.

Als gevolg van de hiervoor geschetste ontwikkeling is het verschil in maatschappelijke waardering van enerzijds de ambtenaar en anderzijds de particuliere werknemer in zeer sterke mate vervaagd. De aparte maatschappelijke positie, die de ambtenaren vroeger bezaten, is er thans niet meer. Er is veel meer een maatschappelijke gelijkheid ontstaan tussen ambtenaren en particuliere werknemers. De omstandigheid, dat de ambtenaar in dienstbetrekking staat tot de overheid wordt in dit opzicht niet meer als een wezenlijk onderscheidend element gezien. De ambtenaar is primair een in ondergeschiktheid arbeid presterende mens zoals iedere andere werknemer⁶².

Opgemerkt zij, dat op dit punt een verschil van visie mogelijk is. Tweeërlei opvatting over de sociale status is mogelijk. Jeukens⁶³ zegt ervan, dat het in zijn kern een kwestie van uitgangspunt, van een algemene houding tegenover de openbare dienst en daarmee tegenover de begrippen staat en overheid is, en dat de stellingname

⁶¹ Van Braam, p. 208.

⁶² Deze uitdrukking is ook gebruikt door een minderheid van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, p. 117.

⁶³ P. 263.

in dit vraagstuk berust op het accent, hetwelk men bereid is te leggen op de betekenis van deze begrippen en heel in het bijzonder op de aan de doelstellingen van deze begrippen ontleende ideële betekenis. 'Is men rationeel geporteerd voor het primair stellen van de uitwendig waarneembare verschijningsvormen of is men bereid zich open te stellen voor de in de openbare dienst aanwezige functioneel bepaalde ideële waarden? Ziet men in de staat primair een organisatie van diensten van een met ondernemingen vergelijkbare structuur of is men van oordeel, dat zo nodig ondanks deze vergelijkbaarheid het overheidskarakter der diensten moet prevaleren? Hier raakt het status-vraagstuk politieke standpunten, daarmee bevestigend, dat een visie op het ambtenaarschap niet losgemaakt kan worden van iedere staatsidee. In deze keuze ligt derhalve de uiteindelijke waardebepaling van de maatschappelijke functie van de ambtenaar'.

Naar onze opvatting dwingt de maatschappelijke realiteit tot het standpunt, tot de visie, dat de ambtenaar primair een in ondergeschiktheid arbeid presterende mens is zoals iedere andere werknemer. Is er een verschil in maatschappelijke positie tussen een onderwijzer bij het openbaar en een onderwijzer bij het bijzonder onderwijs? tussen een wetenschappelijk ambtenaar bij een rijksuniversiteit en een wetenschappelijk ambtenaar bij een bijzondere universiteit? tussen een chauffeur bij een gemeentelijke vervoersmaatschappij en een chauffeur bij een particuliere vervoersmaatschappij? tussen een verpleegster in een overheidsziekenhuis en een verpleegster in een particulier ziekenhuis? tussen een lokettiste of enige andere functionaris bij de P.T.T. en een gelijke functionaris bij een privaat communicatiebedrijf? tussen een fitter bij een gemeentelijk energiebedrijf en een fitter in een particulier bedrijf etc.? Het zijn allemaal vragen, die ontkennend beantwoord moeten worden. 1001 voorbeelden kunnen zo gegeven worden van functionarissen bij de overheid en in de particuliere sector, die gelijksoortige werkzaamheden verrichten en een gelijke maatschappelijke positie hebben.

Hiertegen kan wellicht aangevoerd worden, dat het hier geen specifieke overheidstaken betreft, maar aangelegenheden, die zowel door de overheid als door het particulier initiatief verzorgd kunnen worden. Inderdaad is dit zo, maar zulks neemt niet weg, dat het hier personen

betreft, die in een publiekrechtelijk dienstverband tot de overheid staan en een zeer groot deel van de Nederlandse ambtenaren uitmaken.

En wat de ambtenaren betreft, die medewerken aan de uitvoering van een eigenlijke overheidstaak, van zeer velen van hen, zoals de ambtenaren werkzaam op de ministeries, provinciale diensten en bij de grote(re) gemeenten, kan gezegd worden, dat zij maatschappelijk gezien dezelfde positie hebben als werknemers in de particuliere sector. Hun sociale status wordt bepaald door de omstandigheid, dat zij in ondergeschiktheid arbeid presterende mensen zijn, die vaak louter uitvoerende werkzaamheden verrichten, en niet door het feit, dat zij de overheid rechtstreeks in de samenleving zouden representeren. Anders ligt dit wellicht bij o.a. een aantal ambtenaren in kleine(re) gemeenten. Deze ambtenaren worden door de gemeenschap, waarin zij werkzaam zijn, vaak nog meer gezien als de vertegenwoordigers van de overheid dan als in ondergeschiktheid arbeid presterende mensen.

Eveneens anders is de sociale status van de hoge(re) ambtenaren die als het ware rechtstreeks het gezag vertegenwoordigen, eigenlijk zelf overheid zijn. Het zijn de beleidsambtenaren, de ambtenaren, die bekleed zijn met een zgn. *imperium*. We denken hierbij o.a. aan de hoge(re) ambtenaren van de ministeries, aan de rechterlijke macht, aan hoge(re) gemeentelijke functionarissen etc. Zij worden maatschappelijk nog meer gezien als de representanten van de overheid dan als werknemers. Van Braam⁶⁴ drukt het aldus uit, 'dat een groot deel der hogere ambtenaren in een enigszins andere verhouding tot de overheid staat dan de lagere. Zij vertegenwoordigen het gezag en zijn geroepen in het contact met derden het standpunt van de overheid te verdedigen, te doen zegevieren en in vele gevallen te representeren'.

⁶⁴ P. 309. Zie over de hogere ambtenaren ook H. J. Hofstra, *De hogere ambtenaren en de publieke beleidsvorming*, H. J. M. Jeukens, *De rechtspositie van de hogere ambtenaren*, J. van der Poel, *De inhoud en betekenis van het ambt, met name voor de hogere ambtenaren, in hun verhouding tot de overheid en tot de medewerkers-medeamtenaren* en G. A. van Poelje, *De hogere ambtenaar - speciaal in de gemeente - als mededragers van het overheidsgezag, allen in Gedenkboek 50 jaar Centrale van hogere ambtenaren 1917-1967*, resp. p. 29, p. 47, p. 55 en p. 65.

Is echter, maatschappelijk gezien, de verhouding in de particuliere sector van het hogere personeel tot de werkgever ook niet geheel anders dan die van het lagere en mediale personeel? Naar onze opvatting wel. Het hogere personeel in de particuliere sector, de zgn. bedrijfsleiding, wordt ook meer vereenzelvigd met de werkgever, zulks in tegenstelling met het lagere en mediale personeel dat alleen uitvoerende arbeid verricht⁵⁵.

Samenvatting

Samenvattend kunnen we stellen, dat er steeds meer een maatschappelijke gelijkheid is ontstaan tussen de ambtenaren en de particuliere werknemers. Evenals dit bij de particuliere werknemers het geval is, wordt de sociale status van de ambtenaren bepaald door de omstandigheid, dat zij primair in ondergeschiktheid arbeid presterende mensen zijn. Maatschappelijk gezien is er tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer geen wezenlijk, maar slechts een functioneel verschil, in zoverre de ambtenaar in dienst is van de overheid en de particuliere werknemer in dienst van de particuliere onderneming. Een uitzondering moet hier worden gemaakt voor de in het algemeen hoge(re) ambtenaren, die de overheid rechtstreeks vertegenwoordigen, eigenlijk zelf overheid zijn. Deze ambtenaren worden maatschappelijk nog meer gezien als de representanten van de overheid dan als werknemers.

§ 5 - De gezagsverhouding tussen de overheid en de ambtenaar

'De overheid werd geacht tot de ambtenaar te staan in een gezagsverhouding. De ambtenaar is ondergeschikt, zijn superieuren hebben 'machtsbevoegdheid' over hem. Overheid en ambtenaar staan niet als gelijke partijen tegenover elkaar, doch tussen beiden bestaat een

⁵⁵ In gelijke zin Van Esveld, p. 94, die stelt 'Ook in de private rechtsverhoudingen valt onderscheid te maken tussen beleidsfuncties en louter uitvoerende of administratieve functies. Ook daar dragen de eerstgenoemde functies karaktertrekken, welke de uitoefening iets eigens verlenen. Zij zijn de uitwerking en voortzetting van het ondernemingsinitiatief, en haar bekleeders hebben voortdurend risico te nemen, verantwoordelijkheid op zich te laden en te vechten voor de verwezenlijking der ondernemersidee.'

verhouding van ongelijkheid'... 'In verband ... met de typische gezagsverhouding, waarin de ambtenaar tot de overheid staat, werd voorts het recht tot staken aan de ambtenaren ontzegd. De ambtenaar is immers gehoorzaamheid verschuldigd op basis van het bestaande recht. De stakende ambtenaar pleegt niet slechts insubordinatie tegen de overheid als zodanig, hij raakt ook de overheid in haar existentie'. Aldus typeert de staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren⁶⁶ in haar historisch zicht op de ambtenaarsverhouding de gezagsverhouding, waarin de ambtenaar tot de overheid staat

Het is zeker onbetwistbaar, dat tussen de overheid en de ambtenaar een gezags- en ondergeschiktheidsverhouding bestaat. De ambtenaar staat in een ondergeschiktheidsverhouding tot de overheid. De overheid oefent gezag over de ambtenaar uit. De ambtenaar is verplicht zich in zijn dagelijkse werkzaamheden te richten naar de aanwijzingen van de overheid. De vraag is echter of er in dit opzicht een wezenlijk verschil bestaat met de particuliere arbeidsverhouding. Hoe staat het te dezen met de particuliere arbeidsverhouding?

De grondslag van de particuliere arbeidsverhouding is gelegen in de privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst, een overeenkomst, die aangegaan wordt tussen twee juridisch vrije en gelijke partijen. Door deze overeenkomst tussen deze twee gelijke partijen ontstaat echter de situatie, dat de ene partij aan de andere ondergeschikt wordt. Zo noemt Van der Grinten⁶⁷ als een essentieel element van de arbeidsovereenkomst 'de arbeider moet in dienst zijn van de werkgever, hij moet hem ondergeschikt zijn. De arbeider moet gehouden zijn bij het verrichten van zijn werkzaamheden de opdrachten of aanwijzingen van de wederpartij te volgen'. Op basis van de gesloten arbeidsovereenkomst ontstaat dus een gezags- en ondergeschiktheidsrelatie. Genuit⁶⁸ zegt ervan: '... aan de werknemer wordt vanwege het

⁶⁶ P 78

⁶⁷ W. C. L. van der Grinten, *Arbeidsovereenkomstenrecht*, Alphen aan den Rijn, 1961 p. 3. Zie hieromtrent ook W. F. de Gaay Fortman, *Arbeid, arbeidsovereenkomst en arbeidsverhouding*, in *Hedendaags arbeidsrecht* 1966, p. 47.

⁶⁸ J. W. Genuit, *Overheidspersoneel en stakingsrecht*, *Anti-revolutionaire staatkunde*, 1957, p. 66.

wettige gezag in de onderneming de bevoegdheid verleend en de plicht opgelegd op een bepaalde plaats in de onderneming een zekere taak te verrichten en een bepaalde verantwoordelijkheid te dragen. De aanvaarding door de werknemer houdt in, dat hij de toegewezen taak en verantwoordelijkheid metterdaad op zich neemt. Van dat ogenblik af is de werknemer onderworpen aan de gegeven gezagsstructuur van de onderneming waarin hij – als contractspartij – heeft verklaard zich vrijwillig te voegen’.

Is deze gezags- en ondergeschiktheidsrelatie in de particuliere arbeidsverhouding nu wezenlijk verschillend van de gezags- en ondergeschiktheidsrelatie in de ambtenaarsverhouding? Een verschil is aanwezig ten aanzien van het ontstaan van de gezags- en ondergeschiktheidsrelatie in ieder van de verhoudingen. De ambtenaarsverhouding wordt namelijk aangegaan tussen twee juridisch ongelijke partijen, de particuliere arbeidsverhouding tussen twee juridisch gelijke partijen. Vanaf het moment van het ontstaan van de verhouding is er echter weinig of geen verschil meer te constateren in de gezags- en ondergeschiktheidsrelatie. De gezags- en ondergeschiktheidsrelatie krijgt in de ambtenaarsverhouding wellicht iets meer accent, omdat de ambtenaar ook nog onderdaan is van de overheid. Dit extra accent lijkt echter meer van theoretische dan van praktische betekenis te zijn. Het oefent niet direct invloed uit op de werkverhouding, waarin de ambtenaar tot de overheid staat. Zowel de ambtenaar als de particuliere werknemer zijn in ondergeschiktheid werkzaam. Zij hebben zich in hun dagelijkse werkzaamheden beiden te richten naar de aanwijzingen van het voor hen geldende gezag. Daarom is de gezags- en ondergeschiktheidsrelatie in de ambtenaarsverhouding niet wezenlijk verschillend van die in de particuliere arbeidsverhouding.

§ 6 - De ambtenaar en de ambtsethiek

Wordt de ambtenaarsverhouding, zulks in tegenstelling tot de particuliere arbeidsverhouding, gekenmerkt of dient zij althans gekenmerkt te worden door specifieke eisen van ethiek nl. de ambtsethiek? Gedurende de laatste jaren is het in de literatuur vooral Jeukens geweest, die voor de openbare dienst de ambtsethiek verdedigd heeft.

Zijns inziens is openbare dienst een beginsel van ambtsethiek. Het begrip openbare dienst stelt 'eigen eisen aan de beslissingen omtrent het al dan niet verrichten van bepaalde werkzaamheden', het vraagt 'die onpartijdige afweging van belangen en die onafhankelijkheid van persoonlijke aspiraties in de oordeelsvorming, welke men van de overheid verwacht'⁵⁹. Elders⁶⁰ noemt hij als de belangrijkste beginselen van ambtsethiek de loyaliteit van de ambtenaar tegenover de bestaande rechtsorde, het nalaten van hetgeen ten aanzien van het ambt en daarmee het prestige van de overheid kan schaden, de objectiviteit in de bijdrage van de ambtenaar aan de oordeels- en besluitvorming, het handelen overeenkomstig algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het bijzonder accent, hetwelk bij de afweging van het dienstbelang tegenover persoonlijke belangen van de ambtenaar aan het dienstbelang moet worden toegekend.

Terecht zegt Jeukens echter ook, dat deze beginselen algemene werking hebben en gelden voor iedere vorm van menselijke gemeenschap en gezagsuitoefening. Zijns inziens is het echter 'de alomvattendheid enerzijds, de noodzakelijkheid anderzijds van de staatsgemeenschap, welke met een geheel eigen, specifieke urgentie deze vereisten doet stellen aan hen, die in de staat het gezag uitoefenen door de taken van de staat te verwezenlijken'. 'Het zijn algemene, goede menselijke eigenschappen, welke waarborgen kunnen zijn, dat het noodzakelijk respect, aanzien en vertrouwen niet worden geschaad. Deze eigenschappen zijn waardeerbaar in ieder mens, van de overheid worden zij geëist uit hoofde van haar werkzaamheid, als overheid d.w.z. uit hoofde van de openbare dienst'⁶¹.

In De status der ambtenaren⁶² stelt hij het aldus: 'De ambtenaar bezit derhalve niet het monopolie van de aan hem gestelde eisen. Dezelfde eisen kunnen ook elders worden gesteld of op basis van een morele verantwoordelijkheid vrijwillig aanvaard, maar het is de dringendheid, waarmee de eis wordt gesteld, zo nodig blijkend uit reglementair voorschrift en sanctie, welke voor de ambtenaar aan de hem gestelde eisen specifieke betekenis verleent'.

⁵⁹ Jeukens, p. 28.

⁶⁰ H. J. M. Jeukens, De status der ambtenaren, Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 234.

⁶¹ Ambtenarenrecht, p. 298 en p. 299.

⁶² P. 238.

Het is zonder meer duidelijk, dat aan de ambtenaar meer dan aan de particuliere werknemer, juist omdat hij in dienst is van de overheid, rechtstreeks in dienst staat van het algemeen belang, zekere specifieke eisen van ethiek gesteld worden. Van de ambtenaar mag men bijv. verlangen, dat hij onpartijdig, onkreukbaar en belangeloos is⁸³. Opgemerkt moet echter wel worden dat deze eisen niet voor alle ambtenaren in gelijke mate gelden, of, zoals Van Esveld⁸⁴ het stelt: '... evenmin kan van alle ambtenaren worden aangenomen, dat zij een functie vervullen, waarvoor het nodig is dat zij van de 'ambtelijke ethos' doortrokken zijn'. De inhoud en betekenis van het ambt zijn mede bepalend voor hetgeen uiteindelijk de goede ambtenaar betaamt. Jeukens⁸⁵ zelf stelt, dat de eisen van ambtsethiek het zwaarst zullen wegen, indien de werkzaamheid geheel opgaat in het nemen van beslissingen, het geven van bevelen, het stellen van verboden en het uitvaardigen van normen, en zij minder zwaar zullen wegen naarmate bij de werkzaamheid minder dit bestuurlijke aspect en meer de techniek van de handeling naar voren treedt. Zo zullen naar onze opvatting deze eisen uiterst minimaal zijn voor de overgrote meerderheid van de lagere en mediale ambtenaren, die in overwegende mate belast zijn met louter uitvoerende werkzaamheden. Zij zullen maximaal zijn voor de beleidsambtenaren, die een typische overheidswerkzaamheid verrichten.

Anderzijds is ambtsethiek niet alleen eigen aan de openbare dienst. Zo is het van belang dat, zoals we gezien hebben⁸⁶ de openbare dienst nauwelijks meer erkend wordt als een specialisme, doch steeds meer verdrongen wordt door de ontwikkeling van gespecialiseerde technieken van bepaalde beroepen. Zo zal voor de arts, de jurist, de accountant in overheidsdienst meer de aan die respectievelijke beroepen verbonden ethiek overheersen dan de ethiek van het in overheidsdienst zijn. Een en ander neemt echter niet weg dat voor de ambtenaar, zeker waar het de beleidsambtenaar met een typische overheidstaak betreft, juist omdat hij rechtstreeks in dienst staat van

⁸³ Zie ook Van Esveld, p. 92.

⁸⁴ T.a.p.

⁸⁵ Ambtenarenrecht, p. 29.

⁸⁶ Zie p. 227.

het algemeen belang, meer dan voor de doorsnee particuliere werknemer zekere specifieke eisen van ethiek zullen gelden.

§ 7 – De ambtenarenstaking en de ambtenaarsverhouding

In de laatste paragraaf van het hoofdstuk 'De ambtenarenstaking en de ambtenaarsverhouding' zullen we als samenvatting van hetgeen in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk behandeld is, nagaan of naar onze opvatting een staking van ambtenaren te verenigen is met de verhouding, waarin de ambtenaar tot de overheid staat.

Het antwoord op deze vraag hangt zeer nauw samen met de visie, die men op de ambtenaar, op de ambtenaarsverhouding heeft.

Globaal kunnen we ten deze twee opvattingen onderscheiden. De ene opvatting ziet in de ambtenaar van hoog tot laag primair de dienaar van de overheid, de dienaar van de gemeenschap. De secretaris-generaal van een ministerie, de controleur van de belastingen, de chauffeur bij de gemeentelijke vervoersbedrijven etc. allen zijn dienaren, als het ware organen der overheid, allen verrichten institutioneel bepaalde openbare dienst. Op de ideële waarden van de openbare dienst wordt sterk het accent gelegd⁶⁷. In deze opvatting erkent men wel dat, zeker waar het de lagere functies betreft, een belangrijk werknemend aspect aanwezig is, doch dit aspect is ondergeschikt aan het overheersende aspect van het dienaar der overheid zijn, het instrument zijn waardoor de overheid haar taak kan verrichten. Zulks geldt nog te meer indien men in de overheid de 'dienaresse Gods' ziet. De andere opvatting ziet in de ambtenaar primair een in ondergeschiktheid arbeidende mens. In deze visie is de ambtenaar de persoon, die van de overheid het bestaan verwacht overeenkomstig het algemene levensniveau. In deze visie wordt wel erkend, dat de ambtenaarsverhouding verschilt van de particuliere arbeidsverhouding, in zoverre dat de ambtenaar in dienstbetrekking staat tot de overheid, doch in deze visie onderscheidt de ambtenaar zich door dit verschil niet principieel van de particuliere werknemer. Het aspect van het werknemer zijn, het in ondergeschiktheid arbeid presteren overheerst in deze opvatting het aspect van het in dienst zijn van de overheid.

⁶⁷ Jeukens, Ambtenarenrecht, p. 283, p. 297 en p. 300.

Zulks geldt dan vooral voor de lagere en mediale ambtenaren, en in mindere mate voor de met imperium beklede hoge ambtenaren, die als het ware vercenzelvigd worden met de overheid.

Twee opvattingen dus, waarvan de eerste meer uitgaat van ideële waarden, van een beginsel, terwijl de tweede zich meer baseert op de dagelijkse realiteit, op de maatschappelijke werkelijkheid.

In paragraaf 4 van dit hoofdstuk⁶⁸ hebben wij er reeds uitvoerig blijk van gegeven, dat de tweede opvatting verre onze voorkeur heeft en dat wij in de ambtenaar in het algemeen primair een in ondergeschiktheid arbeid presterende mens, zoals iedere andere werknemer zien. Naar onze opvatting noopt de dagelijkse realiteit tot deze conclusie. De maatschappelijke werkelijkheid wijst uit, dat de ambtenaren zich primair werknemer voelen, en niet dienaar van de overheid. Daarom kon Mougín⁶⁹ reeds in 1943 terecht stellen: 'Depuis plusieurs années, les agents de l'Etat avaient perdu, touchés par la contagion des revendications ouvrières, le sentiment élevé de leur rôle, l'idée de leur mission et des devoirs qu'elle leur imposait'.

Het is duidelijk, dat in de eerste opvatting, die in de ambtenaar primair de dienaar van de overheid ziet, een staking niet met de ambtenaarsverhouding te verenigen is. In Het orgaan⁷⁰ wordt het aldus gesteld: 'De ambtenaar, bekleed met het ambt, dat de overheid hem heeft verleend, heeft daarom te zorgen, dat de overheid haar door God opgedragen taak in het belang van de gemeenschap altijd op de juiste wijze kan vervullen. Alleen daarom is staking in overheidsdienst ongeoorloofd'. Ook echter, als men de overheid niet direct als de dienaressen Gods ziet, moet uit de opvatting, dat de ambtenaar meer de dienaar van de overheid dan een werknemer is, noodzakelijkerwijs voortvloeien, dat een staking niet met de ambtenaarsverhouding te combineren is.

Ziet men in de ambtenaar primair een in ondergeschiktheid arbeid

⁶⁸ Zie hiervoor p. 224.

⁶⁹ M. Mougín, *La grève dans les services publics*, Nantes 1943 (diss.), p. 163.

⁷⁰ Het orgaan, weekblad van de Nederlandse christelijke bond van overheids personeel van 5 mei 1966.

presterende mens, zoals iedere andere werknemer, dan hoeft een staking niet zonder meer in strijd te zijn met de ambtenaarsverhouding; zij is daar dan zeker mee te verenigen.

Of verzet zich de formeel-juridische status van de ambtenaar, met de publiekrechtelijke aanstelling in plaats van het privaatrechtelijke arbeidscontract en de eenzijdige vaststelling van de rechtstoestand in plaats van het in onderling overleg en vrije wilsovereenstemming bepalen van de inhoud van de rechtsverhouding, tegen een staking?

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk⁷¹ hebben we gezien, dat de grenzen tussen de uit het publiekrecht stammende ambtenaarsverhouding en de in het privaatrecht gewortelde rechtsverhouding tussen de particuliere werknemer en werkgever in formeel-juridisch opzicht aan het vervagen zijn. De twee voorheen typerende verschilpunten tussen de ambtenaarsverhouding en de particuliere arbeidsverhouding zijn niet zo typerend meer. De aanstelling vormt in praktisch opzicht haast geen verschil meer tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer. Op de ambtenaar wordt door zijn aanstelling, op de particuliere werknemer door de overeenkomst die hij aangaat een rechtspositie met een statutair karakter toepasselijk. Het verschil is alleen, dat men in het ene geval aan regels van de overheid, zoals neergelegd in ambtenarenwet, algemeen rijksambtenarenreglement etc., onderworpen is, en in het andere geval aan die van het gewone arbeidsrecht, veelal vervat in een collectieve arbeidsovereenkomst; in beide gevallen betreft het geobjectiveerde arbeidsvoorwaarden. Ook is er een vervaging van de oorspronkelijke tegenstelling ten aanzien van de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden opgetreden. Enerzijds is er van het beginsel, dat werkgevers en werknemers samen de inhoud van de tussen hen geldende rechtsverhouding vaststellen in de praktijk wegens de toegenomen publiekrechtelijke bemoeiingen niet zo bar veel overgebleven, anderzijds hebben de ambtenaren reële inspraak, invloed verkregen bij de vaststelling van de hen betreffende arbeidsvoorwaarden.

Niettegenstaande deze sterke toenadering in het formele vlak van de particuliere arbeidsverhouding tot de ambtenaarsverhouding, is het toch wel denkbaar, dat men stelt dat de ambtenaar, die aanvaardt

⁷¹ Zie hiervoor p. 208.

dat de overheid zijn arbeidsvoorwaarden eenzijdig vaststelt, iets tegenstrijdigs doet, wanneer hij uit ontevredenheid over zijn salaris zijn werk neerlegt. Immers, zoals het is uitgedrukt⁷³, als hij het als juist erkent, dat de overheid eenzijdig zijn arbeidsvoorwaarden regelt moet hij niet staken om in feite de regeling ter hand te nemen. M.a.w. om het stakingsrecht voor ambtenaren te aanvaarden is het noodzakelijk, dat de rechtstoestand van de ambtenaren niet meer eenzijdig door de overheid wordt vastgesteld, maar dat de ambtenaren ten aanzien hiervan medevaststellende bevoegdheid krijgen.

Naar onze opvatting hoeft men de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden door de overheid niet noodzakelijk los te laten om een stakingsrecht voor ambtenaren te kunnen aanvaarden. Hiervoor⁷³ is reeds gebleken, dat het eenzijdig en eigenmachtig optreden van de overheid plaats heeft gemaakt voor een zekere medezeggenschap of, zoals Samkalden het heeft uitgedrukt, dat de in theorie nog eenzijdige, publiekrechtelijke vaststelling meer en meer is uitgegroeid naar een tweezijdig overleg, waarin gezocht wordt naar maatstaven voor overeenstemming op gelijksoortige wijze als dit bij het overleg in de private sector geschiedt. De eenzijdige vaststelling door de overheid is in feite slechts de formele bezegeling van de uitkomsten van het aan de formele vaststelling voorafgaande overleg. In het proces met betrekking tot de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden is dan ook niet het belangrijkste moment de eenzijdige vaststelling door de overheid, maar het aan deze eenzijdige vaststelling voorafgaande overlegstadium tussen de overheid en de ambtenarenorganisaties. Dit overleg nu kan alleen maar aan waarde en inhoud winnen, wanneer de ambtenarenorganisaties het recht krijgen een staking uit te roepen. Dan pas zal er een machtsevenwicht ontstaan tussen de overheid en de ambtenarenorganisatie, dan pas zal werkelijk onderhandeld kunnen worden.⁷⁴

⁷³ C. J. Rijnvos, *Ambtenaar en stakingsrecht*, Intermediair, informatie voor leidinggevende functionarissen van 12 april 1967, p. 53.

⁷³ Zie hiervoor p. 218.

⁷⁴ In dit betoog wordt geabstraheerd van het onderscheid tussen 'onderhandelen' en 'overleg plegen'. Bij 'overleg plegen' is, anders dan bij 'onderhandelen', sprake van een zekere gelijkgerichtheid in motivatie tussen de partners, aldus F. J. H. M. van der Ven, *Het collectief proces van arbeidsvoorwaardenvorming*, in *Hedendaags arbeidsrecht*,

Een einde zal er dan ook kunnen komen aan de tot nu toe nogal eens vaak voorkomende nare situaties, dat geen overeenstemming wordt bereikt. Immers, wanneer het stakingsrecht aan de ambtenaren, i.c. de ambtenarenvakorganisaties, wordt toegekend, zal er veel eerder dan nu het geval is, in het overleg overeenstemming bereikt kunnen worden. Enerzijds zal de regering dan immers vlugger geneigd zijn toe te geven aan reële verlangens van de ambtenarenorganisaties, anderzijds – en deze factor is zeker niet van minder belang – zullen de ambtenarenorganisaties eerder bereid zijn akkoord te gaan met de voorstellen van de regering. Gaan zij niet akkoord, dan zullen zij hun 'neen' en derhalve de staking waar moeten maken tegenover hun leden, de gemeenschap en de rechter. Noch van de zijde van de overheid noch van de zijde van de ambtenarenorganisaties zal men dan, zoals nu het geval is, 'neen' kunnen zeggen zonder de consequenties ervan te aanvaarden. Er zal een grotere prikkel zijn om overeenstemming te bereiken, om iets toe te geven. En wat met name de ambtenarenorganisaties betreft, men zal zonder gezichtsverlies niet te vaak 'neen' kunnen zeggen zonder de consequentie van de staking met al zijn financiële en andere, ook voor de vakorganisaties nadelige gevolgen, te aanvaarden. Kortom, door toekenning van het stakingsrecht zal, onder handhaving van de formele eenzijdige vaststelling door de overheid, het overleg alleen maar aan waarde en inhoud kunnen winnen.

Opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en ordeningsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p. 340.

In *Theorie der sociale politiek*, Leiden 1961, p. 173, heeft dezelfde schrijver hieromtrent opgemerkt: 'Indien „onderhandeling” betekent het zoeken van een evenwichtspunt tussen twee belangenferen, die volkomen gescheiden en eigenlijk tegengesteld aan elkaar zijn, „overleg” daarentegen het zoeken van een oplossing in een probleem, dat weliswaar van verschillende visies uit kan worden benaderd, maar niettemin een gezamenlijk probleem is; indien „onderhandeling” dus een methode van samenspreking wordt geacht, waarbij men naar de ander slechts luistert om hem schakmat te zetten, „overleg” echter een methode, waarbij men zich openstelt voor de innerlijke waarde van de argumentatie van de ander, dan lijkt het parithetische handelingsproces in de sociale politiek nogal eens op een tussenvorm. Daarbij overweegt nu eens het ene, dan weer het andere gezichtspunt, al naar gelang het partijbelang of zoals het liever wordt uitgedrukt het realisme, dan wel het gezamenlijk belang, dat dan meer een idealistische normativiteit weergeeft, op de voorgrond komt.'

Aan een staking van ambtenaren kan ook niet meer worden tegen-
geworpen, dat de ambtenaren vergeleken met de particuliere werk-
nemers in een sterk bevoorrechte positie verkeren en dat zij door deze
bevoorrechte positie te aanvaarden hebben afgezien van het middel
van staking.

Deze tegenwerping zou wellicht wel steekhoudend geweest zijn in
de negentiende en in de eerste decennia van de twintigste eeuw, toen
de ambtenaren een rechts- en materiële positie bezaten, die zeer
gunstig afstak tegenover die van de particuliere werknemers. Nu
echter niet meer.

In paragraaf 3 hebben we gezien⁷⁵, dat gedurende de laatste decennia
ook in de materieel-juridische sector een verregaande vervaging van
de ambtenaarsverhouding en de particuliere arbeidsverhouding heeft
plaatsgevonden. De inhoud van de beide rechtstoestanden wordt
steeds meer onderling getoetst en in bepaalde gevallen zelfs op elkaar
afgestemd, vooral waar het betreft directe financiële aanspraken van
bezoldiging en loon en sociale zekerheden. De voorrechten van de
ambtenaren hebben opgehouden voorrechten te zijn, doordat ook de
particuliere werknemers veelal in het genot ervan werden gesteld.

Gesteld is ook wel, dat de ambtenaren, daar zij de organen van de
overheid zijn en als zodanig de overheid vertegenwoordigen feitelijk
niet kunnen staken, omdat zij door tegen de overheid te staken tegen
zichzelf staken. Zulks was misschien zo in de negentiende eeuw, toen
het ambtenarencorps beperkt in aantal was en de ambtenaar vaak
behoorde tot een elite van 's lands dienst. In paragraaf 4 hebben we
echter gezien⁷⁶ dat, nu de staat zich ontwikkeld heeft tot een wel-
vaartsstaat en het aantal ambtenaren sterk is toegenomen, de ambtenaar
primair een in ondergeschiktheid arbeid presterende mens gelijk iedere
andere werknemer is geworden. Juist zoals bij de particuliere werk-
nemers het geval is verricht de overgrote meerderheid van de amb-
tenaren louter uitvoerende arbeid aan de hand van gegeven richt-
lijnen. Zij zijn zeker geen organen van de overheid meer en voelen

⁷⁵ Zie hiervoor p. 220.

⁷⁶ Zie hiervoor p. 224.

zich ook niet als zodanig. Er is wat dit betreft geen wezenlijk verschil meer tussen de ambtenaar en de particuliere werknemer.

Een uitzondering dient hier gemaakt te worden voor de hoge(re), veelal met imperium beklede ambtenaren, die zo dicht bij het overheidsgezag staan, dat ze er als het ware mee vereenzelvigd worden. Deze ambtenaren, verhoudingsgewijs slechts beperkt in aantal, zijn vaak inderdaad nog te beschouwen als de organen van de overheid, zij voelen zich ook nog als zodanig. Ten aanzien van deze ambtenaren kan terecht worden gesteld, dat zij in feite niet kunnen staken, omdat zij door tegen de overheid te staken, eigenlijk tegen zichzelf staken. Een staking van deze ambtenaren is dan ook een 'staatsgevaarlijke' aangelegenheid, een aanslag op het voortbestaan van de staat. Een staking van deze ambtenaren moet dan ook gezien worden als te zijn in strijd met de ambtenaarsverhouding. Deze ambtenaren zijn – we hebben er hiervoor op gewezen⁷⁷ – eigenlijk vergelijkbaar, met het hoge(re) personeel in de particuliere bedrijven, met de bedrijfsleiding, die ook meer vereenzelvigd wordt met de werkgever en van welk personeel een staking ook moeilijk denkbaar is.

In paragraaf 5 hebben we geconstateerd⁷⁸, dat de gezags- en ondergeschiktheidsverhouding in de ambtenaarsverhouding niet wezenlijk verschilt van die in de particuliere arbeidsverhouding. Zowel de ambtenaar als de particuliere werknemer hebben zich bij hun dagelijkse werkzaamheden te richten naar de aanwijzingen van het voor hen geldende gezag. Een staking kan dan ook niet op dit punt beschouwd worden als te zijn in strijd met de ambtenaarsverhouding.

De vraag is of hetzelfde gezegd kan worden met betrekking tot de specifieke eisen van ethiek, waardoor – naar we in paragraaf 6 gezien hebben⁷⁹ – de ambtenaarsverhouding, anders dan de particuliere arbeidsverhouding, gekenmerkt wordt of althans gekenmerkt dient te worden. We hebben echter verder ook gezien, dat de eisen van ambtsethiek niet voor alle ambtenaren dezelfde zijn. De inhoud en

⁷⁷ P. 231.

⁷⁸ Zie hiervoor p. 231.

⁷⁹ Zie hiervoor p. 233.

betekenis van het ambt zijn mede bepalend voor hetgeen uiteindelijk de goede ambtenaar betaamt. Zo zullen deze eisen, zoals we gezien hebben, uiterst minimaal zijn voor de overgrote meerderheid van de lagere en mediale ambtenaren, die in overwegende mate belast zijn met zuiver uitvoerende werkzaamheden; zij zullen maximaal zijn voor de hoge(re) beleidsambtenaren, wier werkzaamheid vaak geheel bestaat uit het nemen van beslissingen, het geven van bevelen, het stellen van verboden en het uitvaardigen van normen.

Moeten we derhalve de vraag beantwoorden of ten aanzien van de eisen van ambtsethiek een staking in strijd met de ambtenaarsverhouding te achten is, dan zijn we geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden voor een staking van de hoge(re) beleidsambtenaren en ontkennend voor de in het algemeen lagere en mediale ambtenaren, belast met hoofdzakelijk uitvoerende werkzaamheden. Voor deze laatste ambtenaren zijn de te stellen eisen van ambtsethiek wel zo minimaal, dat men niet op grond daarvan kan stellen dat een staking in strijd is met de ambtenaarsverhouding.

Samenvattend kunnen wij dus stellen, dat de ambtenaarsverhouding zich naar onze opvatting niet verzet tegen een staking van in het algemeen lagere en mediale ambtenaren, die voornamelijk belast zijn met uitvoerende werkzaamheden. Anders is dit echter gesteld met de hogere beleidsambtenaren, die als het ware met de overheid vereenzelvigd worden, eigenlijk zelf overheid zijn. Zij vervullen functies waarvan de commissaire de gouvernement in zijn conclusions bij het arrest van de Franse conseil d'état van 1 oktober 1954, stelde⁸⁰: Certains emplois supérieurs sont si étroitement associés à l'action gouvernementale qu'ils sont qu'une sorte de reflet sur le plan administratif, et il est dans la nature des choses d'attendre de leurs titulaires, non pas une simple réserve, mais un véritable loyalisme envers les institutions et même le Gouvernement'. Een staking van deze ambtenaren kan inderdaad geacht worden te strijden met de ambtenaarsverhouding, en wel omdat deze ambtenaren door te staken in feite tegen zichzelf staken en dan tevens handelen in strijd met de voor hen geldende eisen van ambtsethiek.

⁸⁰ Revue administrative 1954, p. 512.

de ambtenarenstaking en het algemeen belang

§ 1 - Inleiding

Reeds in hoofdstuk 9 hebben we aangegeven, dat we in dit hoofdstuk zouden nagaan hoe overheidsactiviteit en particuliere werkzaamheid zich onderling verhouden, hoe hun werkterrein onderling is afgebakend. We zullen dit doen in paragraaf 2 van dit hoofdstuk, na in deze paragraaf eerst de evolutie van de overheidstaak in de voorbije eeuw te hebben besproken. In paragraaf 3 zullen we dan vervolgens nagaan of een ambtenarenstaking meer nadelige gevolgen voor de nationale samenleving, voor het algemeen belang kan hebben dan een staking van particuliere werknemers.

Opgemerkt zij, dat we ons niet uitputtend zullen begeven in de vraag wat onder het op zichzelf vage begrip 'algemeen belang' verstaan kan worden. Voldoende is het, vast te stellen, dat de betekenis van de uitdrukking algemeen belang afhankelijk is van de staatkundige, economische en sociale inzichten alsmede van de levensbeschouwelijke opvattingen in een bepaalde gemeenschap¹.

In het kader van deze studie is het overigens ook niet interessant om, zo dit al mogelijk zou zijn, precies na te gaan wat onder de term algemeen belang verstaan dient te worden. Voldoende is wanneer we voor ons het algemeen belang bepalen door het te stellen tegenover het particuliere, het bijzondere belang. Het algemeen belang is dan het belang van de gemeenschap tegenover het belang van het individu. Gemeenschap moeten we dan echter niet zien als een entiteit, onderscheiden van de individuele leden van de gemeenschap. Immers, zoals Polak het heeft uitgedrukt², naarmate de overheid

¹ C. H. F. Polak, Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratieve recht, preadvies Vereniging voor administratief recht 1950, p. 43. Zie voor het begrip 'algemeen belang' ook S. O. van Poelje in zijn v.a.r.-preadvies van 1950; J. G. Steenbeek, De behartiging van het algemeen belang, Bestuurswetenschappen 1960, p. 229 en S. Kleerekooper, De fictie van het algemeen belang, Deventer-Antwerpen 1964.

² P. 47.

krachtiger streeft naar het ideaal van een welvaartsstaat³, naarmate men het in breder kring als taak van de staat gaat zien de bestaanszekerheid van zijn burgers te waarborgen, de onzekerheden en wisselvalligheden van het leven voor hen op te vangen en de voorziening in vele van hun behoeften en de behartiging van tal van hun belangen op zich te nemen, worden individuele belangen steeds meer getrokken in de sfeer van of volledig gemaakt tot een algemeen belang. De overheid beschouwt het dan als een zaak van algemeen belang, dat gewichtige, door grote bevolkingsgroepen gevoelde bijzondere belangen behoorlijk worden behartigd en acht het dan haar plicht hiervoor zelf te zorgen. Er is steeds meer een streven waar te nemen naar identificatie van het algemeen belang en het belang van de afzonderlijke staatsburgers⁴.

Als het algemeen belang zien we dus niet alleen het belang van de gemeenschap als zodanig, als geheel, maar ook de gezamenlijke in wezen individuele belangen van alle, of althans vele leden van de gemeenschap.

§ 2 - De evolutie van de overheidstaak

Sedert halverwege de negentiende eeuw hebben zich in het staatsleven grote veranderingen voltrokken en wel in die zin, dat de overheidsbemoeying, met name met het economisch en sociale leven, in zeer belangrijke mate is toegenomen. Er heeft zich op dit punt een belangrijke evolutie voorgedaan.

De taak van de overheid was halverwege de negentiende eeuw zeer beperkt. Het werd in het algemeen slechts de taak van de overheid geacht het *bien commun politique*⁵ te behartigen, zoals het besturen van de staat, het verzekeren van orde en rust en het regelen van de buitenlandse betrekkingen. Het was voor wat de rijksoverheid betreft de tijd, dat er slechts ministeries waren van binnenlandse zaken,

³ Zie hieromtrent nader in § 2 van dit hoofdstuk

⁴ G. A. van Poelje, De hogere ambtenaar – speciaal in de gemeente – als mededragers van het overheidsgezag, in Gedenkboek 50 jaar Centrale van hogere ambtenaren 1917-1967, p. 66

⁵ Zie o.a. W. C. L. van der Grinten, Inleiding weekend ambtelijke vorming A R K A, A R K A-weekblad 1952, p. 103

buitenlandse zaken, financiën, justitie, koloniën, marine en oorlog, veelal dus departementen, die bescherming van de openbare orde en regeling van de betrekkingen met het buitenland ten doel hebben. Men streefde in die periode naar staatsonthouding. Het denkbeeld van *laisser-faire* deed sterk opgeld. 'In plaats van de overheid, die het volk naar beste weten opvoedt, wenst men ... een overheid, die zich er toe bepaalt het volk, zoals het is, te aanvaarden en het zijn gang in vrijheid te laten gaan; die zich beperkt tot de handhaving van de orde in het volksleven en de bewaring van zijn grondslagen'⁶.

Deze gedachte van staatsonthouding moet op de eerste plaats gezien worden als een reactie op de bevoogding en bescherming van het verlicht despotisme in de voorgaande eeuwen. Zoals Donner⁷ stelt, wendden de verlichte despoten de uitgebreide macht, welke bij hen berustte, vaak aan om hun inzichten omtrent het belang van volk en staat aan deze beide op te dringen. 'Zij gebruikten hun bevoegdheden om mens en volk geestelijk en materieel te hervormen naar hun idealen, zeer hoogstaande en humane idealen weliswaar, maar toch idealen over welker idealiteit de onderdanen niet werden gevraagd. De verlichte despoot noemt zich bij voorkeur: vader van zijn volk. In waarheid is hij een patriarch, die in alle opzichten het beste voor zijn familie kent en doet, maar dan ook eerbiedige gehoorzaamheid vordert'.

Zien we dus, dat halverwege de negentiende eeuw sterk gestreefd werd naar staatsonthouding, men tekent echter een karikatuur van deze gedachte, wanneer men deze met de uitdrukking *état gendarme* afdoet. De onthouding is ver doorgevoerd, maar nergens consequent volgehouden⁸. Het *laisser-faire* was in de politieke strijd van de negentiende eeuw een boeiende en inspirerende ideologie, maar in de politieke werkelijkheid was het niet meer dan een etiket voor een korte periode, waarin de overheid zich, meer dan nu en meer dan in een vroegere periode, onthield van directe bemoeiingen op bepaalde terreinen van het maatschappelijke, met name het sociaal-economische

⁶ A. M. Donner, *Nederlands bestuursrecht, algemeen deel*, uitgave 1962, Alphen aan den Rijn 1962, p. 33.

⁷ P. 32 en p. 33.

⁸ Id., t.a.p.

leven⁹. Vooral de gemeentelijke overheidszorg was op een aantal punten vrij intensief. Te wijzen valt hierbij op het vrij sterk gereglementeerde markt- en veilingwezen en het personen- en brievenvervoer tussen de steden; op de maatregelen ten behoeve van de openbare veiligheid en gezondheid (zoals de zorg voor het onderhoud van de openbare wegen, de openbare reiniging, de straatverlichting, de bestrijding van het brandgevaar, het onderhoud van wallen, grachten, bruggen en openbare gebouwen); op de stedelijke armenzorg en op het onderwijs¹⁰.

De gedachte van de staatsonthouding heeft niet lang opgeld gedaan. Sedert het midden van de vorige eeuw tekende zich eerst geleidelijk, later in steeds sneller tempo een ontwikkeling af, welke het vroegere patroon totaal vervormde. Van Braam¹¹ zegt ervan: 'De overheid – zowel in ons land als in de overige westerse landen – breidde haar bemoeiingen steeds meer uit over terreinen, welke omstreeks het midden van de negentiende eeuw nog geheel of overwegend tot het domein van kerk, vrije vereniging, onderneming of individu werden gerekend. Naast en in aansluiting aan haar traditionele taken trok zij nieuwe taken tot zich, welke gericht zijn op de bevordering van de economische welvaart, de sociale zekerheid en de kulturele ontwikkeling der gehele bevolking. Zij richtte bedrijven en instellingen van openbaar nut op, organiseerde bijstand aan individuen en groepen in geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke nood en trad ordenend op waar naar haar inzicht ontwijking van de sociaal-economische orde dreigde... De overheid transformeerde zich geleidelijk tot een in vrijwel alle sferen en geledingen van het sociale en economische leven doordringende, ordenende, en welvaart-bevorderende macht'. De staat ontwikkelde zich tot een verzorgingsstaat, een welvaartsstaat¹². De overheid heeft niet alleen meer 'le bien commun politique'

⁹ A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie*, 's-Gravenhage 1957 (diss.), p. 37

¹⁰ Id., p. 38 en p. 39. Zie ook L. J. M. Beel, *Het gemeentepersoneel en zijn status*, in *Gedenkboek gemeentewet 1851-1951*, 's-Gravenhage 1951, p. 235

¹¹ P. 40

¹² Zie over de term welvaartsstaat nader A. M. Donner, *Over de term 'welvaartsstaat'*, mededelingen der Koninklijke Nederlandse akademie van wetenschappen, nieuwe reeks, deel 20, afdeling letterkunde, Amsterdam 1957, p. 551. Zie voor een schets van deze ontwikkeling ook W. J. J. Dijsselbloem, *Ambtenaar en gemeenschap*, Bestuurswetenschappen 1954, p. 179

te behartigen, maar ook 'le bien commun humain'¹³, de ontplooiing en ontwikkeling van de burgers in zedelijk, stoffelijk en cultureel opzicht. Men vraagt, zoals Donner¹⁴ het stelt, tegenwoordig van de staat voorzieningen, welke de burgers individueel en collectief en daardoor de openbare vrede beschermen tegen gevaar, niet alleen van militaire aard (landsverdediging) of vanwege de natuur (waterstaat), maar ook van hygiënische aard (volksgezondheid), van sociale aard (sociale verzekeringen, sociale zorg) en van economische aard (conjunctuurpolitiek, monetair beleid, werkloosheidsbestrijding, industrialisatie etc.) en welke de verworvenheden van de techniek en de daardoor ontstane welvaart binnen het bereik van een ieder brengen, zodat niet slechts zijn formele, maar ook zijn materiële vrijheid wordt verzekerd (volkshuisvesting, onderwijs, cultuurpolitiek etc.).

De overheidsbemoeiing nam niet alleen toe doordat de overheid bepaalde taken rechtstreeks zelf is gaan uitvoeren, maar ook doordat ze dergelijke taken ofwel in de een of andere vorm samen met één of meer particuliere instellingen ging behartigen ofwel geheel aan het particulier initiatief overliet, maar daarbij stimulerend optrad door het verlenen van subsidies¹⁵.

Van Braam¹⁶ is meer concreet nagegaan, welke nieuwe taken de Nederlandse overheid (centraal, provinciaal en plaatselijk) na 1850 is gaan vervullen. Hij is hierbij niet uitpuittend te werk gegaan, doch heeft zich beperkt tot de hoofdzaken. Onderstaand laten wij een kort overzicht van deze nieuwe taken volgen:

1. *Toezicht op de openbare orde, veiligheid en gezondheid*: toezicht op de veiligheid in bedrijven, havens en verkeer; toezicht op de volksgezondheid en volkshuisvesting; toezicht op handhaving van kwaliteit, gewicht, prijs e.d.; octrooibescherming; toezicht op het verzekeringswezen.
2. *Voorziening ten behoeve van de openbare gezondheid en volkshuis-*

¹³ Van der Grinten, t.a.p.

¹⁴ Nederlands bestuursrecht, p. 40.

¹⁵ H. A. Brasz, A. Kleijn en J. in 't Veld, Inleiding tot de bestuurswetenschap, Arnhem 1960, p. 100.

¹⁶ P. 40.

vesting: voorzieningen op het gebied van de openbare hygiëne; medische voorzieningen; voorzieningen ten behoeve van de volkshuisvesting en de stadsontwikkeling.

3. *Zorg voor werklozen; bevordering van werkgelegenheid en sociale zekerheid*: werklozenzorg, arbeidsbemiddeling, herscholing, werkverruiming; verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van ziekte, ongeval, werkloosheid, e.d.; loonbeheersing en regeling der arbeidsvoorwaarden; bevordering van industrialisatie en emigratie.

4. *Onderwijs, voorlichting, wetenschappelijk werk, culturele voorzieningen*: het verstrekken van lager, middelbaar en hoger technisch en huishoudonderwijs, algemeen middelbaar onderwijs, landbouwonderwijs; voorlichting; het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, samenstellen van statistiek en documentatie; bouw van scholen, aanleg van sportvelden, parken en plantsoenen; beheer van schouwburgen, concertzalen, musea, bad- en zweminrichtingen, etc.

5. *Verkeersvoorzieningen, exploitatie van verkeersbedrijven*: aanleg, onderhoud en beheer van verkeersvoorzieningen; beheer en exploitatie van telefoon-, telegraaf- en radiodistributiebedrijven; vervoer van personen en goederen; beheer en exploitatie van instellingen op het gebied van geldverkeer.

6. *Gas-, elektriciteits-, kolen- en watervoorziening*: produktie en distributie van gas, water en elektriciteit; winning en verwerking van steenkolen.

7. *Landaanwinning en -verbetering, bosbeheer*: landaanwinning en -verbetering; beheer van bossen, duinen enz.

8. *Regulering, resp. ordening van produktie, distributie en consumptie*: regulering en ordening van produktie, handel en geldverkeer; ordening van het vervoerswezen; ordening van woningproduktie, woonruimteverdeling; ruimtelijke ordening en planning; prijs- en loonbeheersing.

9. *Sociale verzorging overheidsperoneel, personeelbeheer*: centrale personeelsdiensten, pensioenvoorzieningen etc.

Daarnaast kwamen op de terreinen, waarover de overheidsbemoeiing zich reeds eerder uitstreckte, nieuwe activiteiten tot ontwikkeling. De armenzorg werd op een geheel nieuwe leest geschoeid, het politieapparaat werd steeds verder gespecialiseerd, terwijl ook de

activiteiten in de justitiële en fiscale sector tot grotere ontwikkeling kwamen. Tevens eiste de uitbreiding van het bestuur door middel van subsidiëring steeds meer inspectie- en toezichtorganen.

De vraag rijst, welke nu de factoren zijn, die de hiervoor beperkt aangegeven uitbreiding van de overheidsbemoeiing hebben veroorzaakt c.q. bevorderd. In het kader van deze studie zou het te ver voeren dit vraagstuk diepgaand te behandelen; we zullen ons dan ook moeten beperken tot het aanstippen van een aantal factoren, die van invloed zijn geweest¹⁷.

Er zijn vele factoren van sociale, economische, technische en andere aard geweest, die de toeneming van de overheidsbemoeiing in de voorbije eeuw hebben gestimuleerd. Al deze factoren hebben echter niet onafhankelijk van elkaar hun invloed uitgeoefend, doch in onderlinge wisselwerking.

Een zeer belangrijke factor is geweest, dat zich in de voorbije 100 jaar de ideeën met betrekking tot de taak van de overheid ingrijpend hebben gewijzigd, en dat de politieke samenstelling van de overheidslichamen belangrijke veranderingen heeft ondergaan. Maar al deze wijzigingen zouden, zoals Van Braam¹⁸ het uitdrukt, ondenkbaar geweest zijn zonder de sociale kwestie, zonder de economische en sociale calamiteiten (oorlogen en crisissen), welke ons volk troffen, zonder de evidente fouten van kapitalistisch particularisme en groeps-eigenbelang. 'De wijziging der politieke denkbeelden en machtsverhoudingen, de sociale en economische ontwikkeling gedurende de laatste eeuw en de uitbreiding der overheidsbemoeiing waren interdependent; zij vormden met elkaar een complex van verschijnselen, dat de recente ontwikkeling der westerse maatschappij bepaalt en typeert'. Meer concreet benaderd was de uitbreiding van de overheidsbemoeiing het politieke antwoord, dat de overheid gaf op de tekortkomingen van het particulier initiatief bij de behartiging van essentiële economische belangen en vitale voorzieningen; het politieke antwoord op de tekortkomingen van particuliere onder-

¹⁷ Zie hieromtrent uitvoerig Van Braam p. 43. Zie ook L. J. Fockema Andreae, *Een mensenleven in Nederland, driekwart eeuw ontwikkeling van openbaar bestuur, onderwijs en onderneming*, Alphen aan den Rijn 1957, p. 99 en p. 153.

¹⁸ P. 44.

nemers, van kerk en caritas met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, tot bestaanszekerheid en sociale noden van de economisch-zwakken en met betrekking tot de volksgezondheid en volkshuisvesting; het politieke antwoord tenslotte, zoals Van Braam¹⁹ het stelt: 'op de verschijnselen van economische en sociale desintegratie, en kongestie, veroorzaakt of bevordert door de technische en verkeersontwikkeling, door kapitalisme, industrialisme, urbanisatie en internationale spanningen en krisissen. De groei van het overheidsapparaat was voor een belangrijk deel een van de uiterlijke verschijnselen van de integrerende overheidsactiviteit tegenover een steeds weer tot economische en sociale disintegratie neigende nationale samenleving'.

Overheidsactiviteit en particulier initiatief

Door de sterk toegenomen overheidsbemoeiing is meer dan voorheen relief gegeven aan een verdeling van de overheidstaken in primaire en secundaire, in eigenlijke en oneigenlijke, in authentieke en niet-authentieke overheidstaken²⁰.

Tot de eerste categorie behoren dan de werkzaamheden, die naar hun aard tot de gezagstaak van de overheid worden gerekend, zoals het besturen van de staat, het handhaven van de openbare orde en veiligheid etc. Het betreft hier derhalve het wetgevende, bevelende en rechthandhavende optreden van de overheid.

Tot de tweede categorie behoren dan al die taken van de overheid, waarin werkzaamheden van zeer uiteenlopende aard worden verricht en allerlei belangen worden gediend, niet op grond van het feit, dat deze werkzaamheden naar hun aard tot de gezagstaak van de overheid worden gerekend, doch op grond van de overweging, dat het algemeen belang zulks vordert²¹. Als voorbeelden kunnen genoemd worden het onderwijs, de gas-, elektriciteits- en watervoorziening, het openbaar vervoer, het telefoon- en telegraafverkeer, de gezondheidszorg etc. Het typerende ten aanzien van deze laatste categorie

¹⁹ P. 61.

²⁰ Zie o.a. H. J. M. Jeukens, *Het ambtenarenrecht* 1959, p. 21; Loeff J. J., *Verhouding staat en rechtsgemeenschap*, inaugurale rede, Tilburg 1955, p. 18; K. Groen, *De staats-taak*, *Patrimonium* 1955, nrs. 8 t/m 13.

²¹ Jeukens, t.a.p.

overheidstaken is, dat zij ook door het particulier initiatief verricht kunnen worden. In de praktijk zien we dan ook, dat naast elkaar bestaan door de overheid en door particulieren opgerichte en geëxploiteerde instellingen van dezelfde aard, zoals onderwijsinstellingen, energiebedrijven, vervoersbedrijven, ziekenhuizen etc.

De omstandigheid nu, dat de secundaire, de oneigenlijke overheids-taken momenteel de primaire, de eigenlijke overheids-taken in aantal en omvang verre overtreffen, in ieder geval meer personeelsintensief zijn, heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen, dat overheids-activiteit en particuliere werkzaamheid veelal onderling vergelijkbaar zijn geworden. Het onderscheid tussen de werkzaamheid in de publieke en private sector is in sterke mate gerelativeerd, zodanig zelfs, dat Jeukens²² opmerkt, dat de aard der werkzaamheid het vermogen als disjunctief kenmerk heeft verloren en dat men zodanig kenmerk moet zoeken in het organisatorisch verband, waarbinnen de werkzaamheid wordt verricht. Of zoals Jeukens²³ het ook zegt: 'Openbare dienst is steeds minder een specialisme geworden; het wordt steeds meer verdrongen door de ontwikkeling van gespecialiseerde technieken van bepaalde beroepen'.

De hiervoor beschreven ontwikkeling betekent echter niet, dat in een bepaald opzicht geen verschil tussen overheidsactiviteit en particuliere werkzaamheid zou bestaan. Dit verschil is zeker aanwezig. De overheidsdienst nl. is opgericht en wordt geëxploiteerd om rechtstreeks het algemeen belang te dienen, of juister gezegd, omdat de overheid in een bepaalde situatie van opvatting is, dat het in het algemeen belang is, dat een bepaalde overheidsdienst wordt opgericht. De rechtvaardiging van de overheidswerkzaamheid is gelegen in het algemeen belang. De particuliere onderneming of instelling echter is veelal^{23b1s} niet opgericht om rechtstreeks het algemeen belang te dienen, doch om een particulier belang, nl. winst, na te streven. Zij dient dit algemeen belang wel, doch zulks indirect, nl. via het tussenstation van het particulier belang.

²² H. J. M. Jeukens, *De status der ambtenaren*, Sociaal maandblad arbeid 1960, p. 240.

²³ Het ambtenarenrecht, p. 280.

^{23b1s} 'Veelal', omdat er in de private/particuliere sector ook instellingen zijn, die rechtstreeks de voldoening aan de behoeften van de gemeente nastreven; zie p. 200.

§ 3 - De ambtenarenstaking en het algemeen belang

Aan het gegeven, dat de oorzaak van de oprichting van de overheidsdienst gelegen is in het algemeen belang of, beter gezegd, daarin gelegen is dat de overheid van mening is, dat het algemeen belang de oprichting van de dienst vereist, is in de literatuur, en zulks dan vooral in de Frans-Belgische literatuur, veelal verbonden, dat het algemeen belang niet alleen eist, dat de overheidsdienst wordt opgericht, maar ook, dat de overheidsdienst regelmatig en ononderbroken functioneert, met andere woorden, de overheidsdienst eist continuïteit in de werking.

Buttgenbach²⁴ stelt het aldus: 'Les pouvoirs publics créent ... le service public parce que celui-ci est indispensable à la satisfaction d'un besoin collectif du public auquel ne pourvoit pas, d'une manière suffisante, l'initiative privée ... Dès lors, ils ont l'obligation de faire fonctionner ce service d'une manière régulière et continue: qui dit service public, dit entreprise régulière et continue'. Puisaye²⁵ zegt: 'Le service public se caractérise essentiellement par la continuité de son action dans un but d'intérêt général'.

Deze continuïteit van de overheidsdienst, die dus voortvloeit uit de eisen van het algemeen belang, kan dan volgens de literatuur niet bereikt worden, wanneer het personeel van die dienst, de ambtenaren dus, het recht zou hebben te staken. Zo stelt Kranenburg²⁶, dat uit de eis van de continuïteit van de publieke dienst volgt, dat een recht van staking voor de ambtenaar niet kan worden erkend.

Mast²⁷ vermeldt: 'Aldus opgevat vloeit het stakingsverbod voort uit de regel van de continuïteit van de openbare dienst, uit het beginsel, volgens hetwelk het algemeen belang ter bevordering waarvan de openbare dienst is opgericht, de voorrang moet hebben op het persoonlijk belang van de ambtenaar...'

Volgens Buttgenbach²⁸ tenslotte is het ontbreken van het stakings-

²⁴ A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, deel I, 3e uitgave Brussel 1966, p. 69.

²⁵ J. Puisaye, *La grève dans les services publics*, *Revue pratique de droit administratif* 1960, p. 118.

²⁶ R. Kranenburg, *Inleiding in het Nederlandsch administratief recht*, Haarlem 1941, p. 63.

²⁷ A. Mast, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent 1962, p. 91.

²⁸ P. 335.

recht voor ambtenaren 'une conséquence nécessaire du principe de la continuité du service public et existe, même dans les silences des textes'.

Vele voorbeelden kunnen aldus nog aangehaald worden. Volgens al deze schrijvers eist de wet van de continuïteit voor alle overheidsdiensten een stakingsverbod. Hierbij worden dan, zoals Rivero²⁹ het uitdrukt, 'lié les deux idées de continuité nécessaire et de service public, définissant le service et justifiant sa création par cette continuité'.

Eist de overheidsdienst nu inderdaad, omdat zij is opgericht in het algemeen belang, in al haar geledingen en te allen tijde continuïteit? Geldt voor het particuliere bedrijf dit continuïteitsvereiste niet, omdat het veelal met het oog op een particulier belang is opgericht? Is een staking van ambtenaren noodzakelijkerwijs schadelijker voor het algemeen belang dan een staking van particuliere werknemers? Het is duidelijk, dat deze vragen niet eenvoudigweg met een ja beantwoord kunnen worden.

Natuurlijk zijn er in iedere georganiseerde maatschappij sectoren, waar continuïteit noodzakelijk is, zijn er werkzaamheden die niet onderbroken mogen worden, wil de samenleving niet in ernstige mate geschaad worden. Deze werkzaamheden zijn echter niet zonder meer identiek met overheidsactiviteiten. Dit gold reeds in de periode van staatsonthouding en het geldt ook momenteel nog, nu de staat zich tot een welvaartsstaat ontwikkeld heeft³⁰.

Zo worden er in de overheidssector zowel werkzaamheden verricht, waarvan terecht verlangd kan worden, dat ze niet onderbroken worden als activiteiten, waarvan de onderbreking slechts minimale schade voor het algemeen belang ten gevolge heeft. Het klassieke voorbeeld

²⁹ J. Rivero, Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du conseil d'état, Droit social 1951, p. 596

³⁰ Rivero t.a.p. zegt: '... il est fort douteux par contre que fût légitime, dans son principe même, l'identification de cette zone avec celle du service public, même dans le cadre de l'Etat libéral, ou cette identification se justifiait beaucoup mieux qu'aujourd'hui, il y avait des services publics „de luxe", qui pouvaient s'interrompre sans catastrophe nationale, et des entreprises privées dont l'activité continue servait de support à la vie sociale entière'.

van de eerste groep van werkzaamheden zijn de werkzaamheden, die verricht worden in verband met het handhaven van de openbare orde en veiligheid, bijv. de diensten van politie en justitie. Een extreem voorbeeld van de tweede categorie is de arbeid van het personeel van de gemeentelijke speeltuin en het personeel van het overheidsmuseum.

Anderzijds zijn er vele particuliere activiteiten, die van essentieel belang zijn voor de gemeenschap en derhalve voor het algemeen belang. Te denken valt hierbij aan de bakkersbedrijven, de overige levensmiddelenindustrie, de medische verzorging, de vervoersbedrijven zoals de spoorwegen etc.

Zo zal Leiden meer in last zijn door een staking van het personeel van de broodbakkerijen dan door een staking van de ambtenaren op het stadhuis, meer in last door een staking van het personeel van de grootwinkelbedrijven dan door een staking van de ambtenaren op de inspectie Leiden van de belastingen. Zo zal een staking van het personeel bij de spoorwegen ernstiger gevolgen hebben dan een staking van ambtenaren op de ministeries etc. Voorts is er geen verschil in nadelige gevolgen voor het algemeen belang tussen een staking van het personeel van de gemeentelijke tram in Amsterdam en een staking van het personeel van de Haagse tram, welke een privaatrechtelijke instelling is, tussen een staking van doktoren en verplegend personeel in een niet-overheidsziekenhuis en een staking van doktoren en verplegend personeel in een overheidsziekenhuis, tussen een staking van de wetenschappelijke medewerkers van een rijksuniversiteit en een staking van wetenschappelijke medewerkers van een bijzondere universiteit, tussen een staking van het personeel bij een privaatrechtelijk energiebedrijf en een staking van het personeel bij een publiekrechtelijk energiebedrijf, etc.

We kunnen dus stellen, dat niet alle overheidsdiensten eenzelfde continuïteit vergen. Er zijn overheidsdiensten waarvan de werkzaamheden zonder ernstige nadelige gevolgen voor de samenleving onderbroken kunnen worden en er zijn overheidsdiensten, waarvan de werkzaamheden niet zonder zeer nadelige gevolgen onderbroken kunnen worden. Het enkele feit, dat de overheidsdienst in het algemeen belang is opgericht, wil nog niet zeggen, dat ze uit oogpunt van algemeen belang ook altijd continu moet functioneren.

Anderzijds zijn er particuliere activiteiten, die van een zo vitaal belang zijn voor de samenleving, dat verlangd mag worden, dat ze niet onderbroken worden. De omstandigheid dat het particuliere bedrijf veelal opgericht is om aan een particulier belang te voldoen wil niet zeggen dat haar activiteit onderbroken kan worden zonder ernstige schade voor het algemeen belang.

Er wordt daarom een veel te ruw criterium aangelegd, wanneer ten aanzien van de gevolgen voor het algemeen belang een verbod van staking gebaseerd wordt op de onderscheiding overheidsdienst – niet overheidsdienst, publiekrecht – privaatrecht⁸¹. Terecht heeft een minderheid in de staatscommissie van advies inzake de status van ambtenaren opgemerkt⁸², 'dat het algemeen belang uit vele componenten bestaat, waarvan vele buiten de overheidssector liggen'. Wanneer uitsluitend de staking in overheidsdienst verboden wordt 'wordt enerzijds onvoldoende rekening gehouden met het belang dat de particuliere activiteit voor de behartiging van het algemeen belang heeft en worden anderzijds gedeelten van de overheidsactiviteiten in hun belang overschat'.

We zien dus, dat de zgn. wet van de continuïteit, dus het algemeen belang, geen algemeen stakingsverbod voor de ambtenaren rechtvaardigt. Het continuïteitsvereiste zal van dienst tot dienst nagegaan moeten worden evenals dit het geval zal moeten zijn voor de verschillende activiteiten in de particuliere sector. Blijken zal dan dat, behalve van bepaalde overheidsdiensten, ook van bepaalde particuliere instellingen en bedrijven uit een oogpunt van algemeen belang verlangd mag worden, dat de werkzaamheden niet door een staking onderbroken worden.

⁸¹ Gazier merkte in zijn 'conclusions' t.a.v. het arrest Dehaene, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1950, p. 691, op: 'La ligne de démarcation entre les activités professionnelles qui ne peuvent être interrompues sans atteinte profonde à la vie nationale et celles qui peuvent s'accomoder de la grève ne coïncide pas, et il s'en faut, avec celle qui oppose les agents des services publics, relevant du droit disciplinaire, aux salariés de droit privé, soumis au régime des conventions collectives.'

⁸² Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage 1958, p. 108.

de ambtenarenstaking en het Europees sociaal handvest

§ 1 - De totstandkoming van het handvest

Op 18 oktober 1961 werd te Turijn het Europees sociaal handvest¹ ondertekend door ministers van de landen, die verenigd zijn in de raad van Europa. Dit geschiedde in het palazzo Madama, in welk palaties een eeuw tevoren de Italiaanse eenheid geproclameerd was. Onder herinnering aan Cavours eenheidswerk werd nu een verdere stap gezet op de weg naar de eenmaking van Europa².

Aan de ondertekening van dit handvest is bijna 10 jaren moeizame arbeid voorafgegaan. Reeds op 20 mei 1954 richtte het comité van ministers van de raad van Europa zich tot de raadgevende vergadering met een speciale boodschap, waarin het comité onder meer mededeelde, dat het in zijn bedoeling lag een Europees sociaal handvest te ontwerpen, houdende de sociale doelstellingen der leden van de raad³. Voorts zou het handvest als leidraad dienen voor 's raads politiek op sociaal terrein. Het zou als een pendant kunnen worden beschouwd van het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950⁴.

Ten aanzien van de voorbereiding van het handvest zijn de volgende belangrijke momenten te vermelden⁵.

¹ De oorspronkelijke Engelse en Franse tekst van het handvest zijn opgenomen in Tractatenblad 1962, nr. 3, de Nederlandse vertaling in Tractatenblad 1963, nr. 90.

² Aldus F. M. baron van Asbeck, Het Europees sociale handvest, Socialisme en democratie 1964, p. 861. Zoals aldaar vermeld is, is dit artikel een bewerking en verkorting van schrijvers bijdrage over hetzelfde onderwerp aan de 'Mélanges-Henri Rolin' ('Problèmes de droit des gens') welk boekwerk in maart 1964 door 'Editions A. Pédone' werd uitgegeven.

³ Ministerscomité van de raad in een 'Message spécial' van 20 mei 1954, document 238.

⁴ Aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp van rijkswet tot goedkeuring van het Europees sociaal handvest, zitting 1966-1967, 8606 (R. 533), p. 2.

⁵ Zie hieromtrent uitvoering Van Asbeck, p. 862. Zie verder omtrent de voorbereiding de verslagen van de door het internationaal arbeidsbureau in december 1958 ge-

1. De resolutie van het comité van ministers van de raad van Europa van 15 december 1956, welke resolutie een aantal richtlijnen gaf voor het werk van het (gouvernementele) comité social, dat reeds aan een tekst bezig was. Eén van de richtlijnen was, dat rekening gehouden diende te worden met een tekst, zoals die in september 1956 door de raadgevende vergadering bij het comité van ministers was ingediend en welke tekst ontworpen was door de sociale, economische en politieke commissie van de raadgevende vergadering⁶. Een andere richtlijn was, dat het handvest welomschreven en gedetailleerde bepalingen zou moeten inhouden en niet slechts, hetgeen het comité social voor ogen stond, een declaratie van algemene beginselen.
2. In december 1958 werd een ontwerp-handvest voorgelegd aan een door de raad van beheer van het internationaal arbeidsbureau georganiseerde tripartite conferentie. Deze conferentie, waarin de regeringen en werkgevers- en werknemersorganisaties van de bij de raad aangesloten staten waren vertegenwoordigd, had tot opdracht advies uit te brengen aan het comité van ministers over de door het comité social ontworpen tekst. Vier punten springen in het desbetreffende rapport der conferentie naar voren: haar erkenning van 'volledige werkgelegenheid' als uiterste doel in het arbeidsrecht, haar erkenning van het stakingsrecht, haar inspanning tot het bereiken van een gemeenschappelijke kern ('noyau commun') van identieke verplichtingen, die de verdragsluitende partijen zouden hebben te aanvaarden, en tenslotte haar poging de organen en procedure te versterken van het regionaal Europees toezicht, dat uitgeoefend zou worden op de toepassing van het handvest door de regeringen⁷.
3. De bespreking door de raadgevende vergadering in januari 1960 van twee ontwerpen, het ene van het gouvernementele comité social, het andere van de commission sociale van de raadgevende vergadering.

organiseerde tripartite-conferentie te Straatsburg; de rede van de president van de commission sociale der vergadering tijdens de debatten der vergadering over het handvest in januari 1960 (verslag 11e gewone zitting, 3e deel, p. 620); preambule van Avis 1932 (1960) der vergadering; document 927, 976 en 1035 der vergadering; redevoeringen van voorzitter en rapporteur van de subcommissie der vergadering voor het handvest (verslag 11e gewone zitting, 3e deel, p. 624)

⁶ Zie memorie van toelichting genoemd in noot 4, t a p.

⁷ Van Asbeck t a p

Door de vergadering zijn vele en belangrijke voorstellen gedaan inzake de inhoud en de toepasselijkheid van het handvest. Zo werd o.a. voorgesteld, dat elke verdragspartij zich gebonden zou achten door 6 voor alle partijen verplichte artikelen, aan welke 6 nog ten minste 4 andere artikelen of 19 andere paragrafen naar vrije keuze der partijen zouden moeten worden toegevoegd. Tevens stelde de vergadering voor in het handvest de verplichting voor de partijen op te nemen binnen 5 jaar na het in werking treden voor de respectievelijke landen alle materiële bepalingen van het handvest te aanvaarden.

4. Deze voorstellen werden echter, zoals de meeste door de vergadering gedane voorstellen, niet overgenomen in de definitieve tekst van het handvest, welke samengesteld werd door het comité van ministers en gepubliceerd op 7 juli 1961. Van Asbeck⁸ zegt ervan, dat men zich moeilijk kan losmaken van een gevoel van verbazing, nog meer van teleurstelling. 'Want het blijkt, dat het Ministers-comité zonder opgaaf van redenen, het doodvonnis gestreken heeft over de meerderheid der wijzigingen, door de Vergadering voorgesteld in overeenstemming nog wel met de eenstemmige aanbeveling der Tripartite Conferentie'.

Overeenkomstig artikel 35, lid 2⁹, is het handvest op 26 februari 1965 in werking getreden, na te zijn bekrachtigd door de bondsrepubliek Duitsland, Ierland, Noorwegen, het Verenigd koninkrijk en Zweden. Nadien hebben nog Denemarken en Italië het handvest bekrachtigd.

§ 2 - De inhoud van het handvest

Het handvest bestaat uit een préambule, vijf delen en een bijlage.

De preambule

De preambule vermeldt als doelstelling een grotere eenheid tussen de leden van de raad van Europa 'afin de sauvegarder et depromouvoir

⁸ P. 864.

⁹ Artikel 35, lid 2: La présente Charte entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt du cinquième instrument de ratification ou d'approbation. Ned. vert.: Dit Handvest treedt in werking op de dertigste dag na de nederlegging van de vijfde akte van bekrachtiging of goedkeuring.

les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social, notamment par la défense et le développement des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales'¹⁰. Rekening dient hierbij gehouden te worden 'que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale'¹¹. Besloten is daarom 'à faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tout rurales qu'urbaines, au moyen d'institutions et de réalisations appropriées'¹².

De vijf delen

Deel I somt een aantal rechten en beginselen op, ten aanzien van welke de overeenkomstsluitende partijen verklaren, dat hun beleid erop gericht zal zijn zodanige voorwaarden te scheppen, dat deze rechten en beginselen effectief kunnen worden verwezenlijkt. Vermeld wordt, dat 'les Parties Contractantes reconnaissent comme objectif d'une politique qu'Elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants'¹³, waarna een aanduiding volgt van de in deel II opgenomen artikelen.

¹⁰ Ned. vert.: 'ten einde de idealen en beginselen welke hun gemeenschappelijk erfdeel zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken en hun economische en sociale vooruitgang te bevorderen, in het bijzonder door de handhaving en verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.'

¹¹ Ned. vert.: 'dat ieder in het genot dient te worden gesteld van sociale rechten, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, godsdienst, politieke overtuiging, nationale afstamming of maatschappelijke afkomst.'

¹² Ned. vert.: 'gezamenlijk alles in het werk te stellen om het levenspeel te verhogen en het welzijn van alle bevolkingsgroepen, zowel in de stad als op het platteland, te bevorderen door middel van doelmatige instellingen en maatregelen'.

¹³ Ned. vert.: 'De Overeenkomstsluitende Partijen stellen zich ten doel met passende middelen, zowel op nationaal als internationaal terrein, zodanige voorwaarden te scheppen, dat de hiernavolgende rechten en beginselen daadwerkelijk kunnen worden verwezenlijkt.'

Deel II omvat dan de eigenlijke verplichtingen, welke de overeenkomstsluitende partijen bij bekrachtiging op zich kunnen nemen. 'Les Parties Contractantes s'engagent à se considérer comme liées, ainsi que prévu à la partie III, par les obligations résultant des articles et des paragraphes ci-après'¹⁴.

Deze verplichtingen zijn: droit au travail; droit à des conditions de travail équitables; droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail; droit à une rémunération équitable; droit syndical; droit de négociation collective; droit des enfants et des adolescents à la protection; droit des travailleuses à la protection; droit à l'orientation professionnelle; droit à la formation professionnelle; droit à la protection de la santé; droit à la sécurité sociale; droit à l'assistance sociale et médicale; droit au bénéfice des services sociaux; droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale; droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique; droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique; droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties Contractantes; droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance¹⁵.

De in het kader van deze studie belangrijkste bepaling is te vinden in

¹⁴ Ned. vert.: 'De Overeenkomstsluitende Partijen verbinden zich, overeenkomstig het bepaalde in Deel III, zich gebonden te achten door de verplichtingen, vervat in de hiernavolgende artikelen en leden'.

¹⁵ Ned. vert.: 'recht op arbeid, recht op billijke arbeidsvoorwaarden; recht op veilige en hygienische arbeidsomstandigheden; recht op billijke beloning; recht op vrijheid van organisatie, recht op collectief onderhandelen; recht van kinderen en jeugdige personen op bescherming; recht van vrouwelijke werknemers op bescherming, recht op beroepskeuzevoorlichting, recht op vakopleiding, recht op bescherming van de gezondheid, recht op sociale zekerheid; recht op sociale en geneeskundige bijstand; recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg, recht van lichamelijk of geestelijk minder-validen op vakopleiding en revalidatie in beroep en samenleving, recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming, recht van moeders en kinderen op sociale en economische bescherming, recht op het uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid op het grondgebied van andere Overeenkomstsluitende Partijen; recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand'.

artikel 6 dat, zoals we hiervoor gezien hebben, handelt over het 'droit de négociation collective'. Artikel 6 luidt¹⁶:

'En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;
2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;
3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;

et reconnaissent:

4. *le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur'*

Deel III geeft de voorwaarden aan, waaraan moet worden voldaan, voordat tot bekrachtiging kan worden overgegaan.

Volgens het enige artikel van deel III, artikel 20¹⁷, is ieder van de overeenkomstsluitende partijen verplicht:

¹⁶ Ned vert · Ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich:

- 1 paritair overleg tussen werkgevers en werknemers te bevorderen,
- 2 indien nodig en nuttig de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten,
3. de instelling en toepassing van een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage inzake de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen;

en erkennen:

4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten'

¹⁷ De Franse tekst van artikel 20, lid 1 luidt

'1 Chacune des Parties Contractantes s'engage:

- a à considérer la partie I de la présente Charte comme une déclaration déterminant

- a. deel I van het handvest te beschouwen als een verklaring van de doelstellingen, welke zij, overeenkomstig de inleidende alinea van genoemd deel, met alle daarvoor in aanmerking komende middelen zal nastreven;
- b. zich gebonden te achten door ten minste vijf van de zeven hierna genoemde artikelen van deel II van het handvest, namelijk de artikelen I, 5, 6, 12, 13, 16 en 19;
- c. zich, behalve door de overeenkomstig het voorgaand lid door haar gekozen artikelen, gebonden te achten door een aantal artikelen of genummerde leden van deel II van het handvest, te harer keuze, mits het totale aantal artikelen of genummerde leden die haar binden, niet minder dan 10 artikelen of 45 genummerde leden bedraagt.

Deel IV houdt bepalingen in inzake de procedure bij de controle op de toepassing van de artikelen van deel II.

Een comité van deskundigen zal in eerste instantie de tweejaarlijkse rapporten, die de verdragspartijen verplicht zijn inzake de toepassing van de door hen aanvaarde bepalingen van deel II van het handvest bij de secretaris-generaal van de raad van Europa in te dienen, beoordelen. Afschriften van deze rapporten zullen worden gezonden aan de erkende nationale bonden van werkgevers en werknemers. Indien de bonden commentaar leveren op de rapporten, wordt dit commentaar op hun verzoek doorgezonden aan de secretaris-generaal van de raad van Europa. De conclusies van het comité van deskundigen zullen worden beoordeeld door een sub-comité van de ambtelijke sociale commissie van de raad van Europa. De conclusies van het sub-comité en het rapport van het comité van deskundigen worden vervolgens aan het comité van ministers voorgelegd. De raadgevende vergadering wordt in kennis gesteld van de conclusies van het comité

les objectifs dont Elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation, conformément aux dispositions du paragraphe introductif de ladite partie;

- b à se considérer comme liée par cinq au moins des sept articles suivants de la partie II de la Charte: articles I, 5, 6, 12, 13, 16 et 19;
- c à se considérer comme liée par un nombre supplémentaire d'articles ou paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'Elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui la lient ne soit pas inférieur à 10 articles ou à 45 paragraphes numérotés'

van deskundigen. Deze vergadering deelt daarop aan het comité van ministers mee, tot welke opmerkingen de conclusies van de deskundigen aanleiding geven. Het comité van ministers kan dan tot ieder der overeenkomstsluitende partijen alle noodzakelijke aanbevelingen richten¹⁸.

Deel v bevat o.m. het belangrijke artikel 31, welke artikel – aldus de memorie van toelichting¹⁹ bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het handvest – de mogelijkheid schept om de toepassing van de in het handvest neergelegde beginselen van de daarin erkende en gewaarborgde rechten te beperken, doch – aldus dezelfde memorie – ‘in het artikel komt duidelijk tot uitdrukking, dat gebruikmaking van deze mogelijkheid tot de uitzonderingen zal moeten behoren’. Opgemerkt wordt hierbij, dat zulks o.m. blijkt uit de exclusieve opsomming van de rechten en bepalingen, welke door de beperkingen mogen worden beschermd. Het desbetreffende artikel 31²⁰ luidt:

1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en oeuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes moeurs.

2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

¹⁸ Zie memorie van toelichting genoemd in noot 4, p. 2 en p. 3.

¹⁹ P. 3.

²⁰ Ned. vert.: 1. Wanneer de in deel I genoemde rechten en beginselen en de in deel II geregelde onbelemmerde uitoefening en toepassing hiervan zijn verwezenlijkt, kunnen zij buiten de in deel I en II vermelde gevallen generlei beperkingen ondergaan, met uitzondering van die, welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

2. De krachtens het onderhavige Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.

De bijlage

De bijlage, die volgens artikel 38 een integrerend deel van het handvest vormt, bevat in het kader van deze studie twee interessante bepalingen. Ten aanzien van artikel 6, lid 4 van deel II is bepaald: 'Il est entendu que chaque Partie Contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31'²¹. Verder is in de bijlage met betrekking tot deel III nog bepaald: 'Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la Partie IV'²².

§ 3 - Het handvest en de ambtenarenstaking

Wat is nu de betekenis van het Europees sociaal handvest voor een staking van ambtenaren? Wat zijn er de consequenties van? In dit verband dienen we vier vragen te beantwoorden:

1. Is artikel 6, lid 4 van het handvest ook van toepassing op ambtenaren?
2. Heeft artikel 6, lid 4 van het handvest rechtstreekse werking, of richt het zich uitsluitend tot de regering?
3. Kunnen de ambtenaren op grond van artikel 31 van het handvest van het in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht uitgezonderd worden?
4. Vergt ratificatie van artikel 6, lid 4 van het handvest een optreden van de Nederlandse overheid?

Ad 1 Is artikel 6, lid 4 van toepassing op ambtenaren?

Volgens Van Esveld²³ is het, gezien de aanhef van artikel 6 (l'exer-

²¹ Ned. vert.: 'Elke Overeenkomstsluitende Partij kan zelf het recht van staking bij de wet regelen, mits elke eventuele verdere beperking van dit recht in de bepalingen van artikel 31 rechtvaardiging vindt'.

²² Ned. vert.: 'Het Handvest houdt juridische verplichtingen van internationale aard in, welker toepassing uitsluitend aan het in deel IV omschreven toezicht is onderworpen'.

²³ N. E. H. van Esveld, *Het Europees sociaal handvest en de Nederlandse opvattingen, Stakingsrecht*, Deventer 1965, p. 76. Zie ook van dezelfde schrijver: *Arbeidsrecht en ambtenarenrecht, Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. mr.*

cice effectif du droit de négociation collective) heel duidelijk dat dit artikel niet op ambtenaren slaat. Als argument voert hij aan, dat de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren eenzijdig door de overheid worden vastgesteld vanwege het karakter van de openbare dienst. Een, naar het ons voorkomt, nogal formalistische benaderingswijze, die ook geen recht doet wedervaren aan de aan het handvest ten grondslag liggende bedoeling. Bij de voorbereiding van het handvest is men er steeds van uitgegaan, dat de ambtenaren, ook met betrekking tot artikel 6, lid 4, onder het handvest vallen. Ook de verslagen van de raadgevende vergadering wijzen zeer duidelijk in die richting²⁴. Nimmer is ten aanzien van artikel 6 een voorbehoud gemaakt voor de ambtenaren. Overigens zou, naar verluidt, ook door de Nederlandse regering in het overleg met de centrales van overheidspersoneel over de afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod het standpunt zijn ingenomen, dat artikel 6, lid 4 van het handvest ook van toepassing is op ambtenaren.

Een andere kwestie is of Nederland ook verplicht is artikel 6, lid 4 te bekrachtigen. Zulks is niet het geval. Hiervoor hebben we gezien, dat Nederland verplicht is zich gebonden te achten door ten minste vijf van de zeven artikelen van het handvest, nl. de artikelen 1, 5, 6, 12, 13, 16 en 19. Met Van der Ven²⁵ en Van Esveld²⁶ kan dus gezegd worden, dat voldoende andere artikelen resten, waar Nederland zich achter kan plaatsen. Nederland heeft er echter voor gekozen artikel 6, lid 4 ook te ratificeren, zij het dan, dat met de ratificatie ervan vooralsnog gewacht wordt tot het advies van de sociaal-economische raad over het voorontwerp van wet houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking²⁷ is uitgebracht.

M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p. 108.

²⁴ Zie o.a. de rede van de Engelse afgevaardigde M. Hughes-Hallet, die ervoor pleitte om ten aanzien van het in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht een voorbehoud te maken voor de werknemers in de vitale sectoren van het maatschappelijk leven. Verslag 11e gewone zitting, 3e deel, p. 659.

²⁵ J. J. M. van der Ven, Het Europees sociaal handvest en Nederland, Sociaal maandblad arbeid 1965, p. 386.

²⁶ Van Esveld, p. 77.

²⁷ Zie hiervoor p. 4.

Ad 2 Heeft artikel 6, lid 4 rechtstreekse werking?

Een belangrijke vraag is of artikel 6, lid 4 rechtstreekse werking heeft en derhalve aan particuliere personen een bepaald recht toekent of dat het zich uitsluitend tot de regering richt. Is deze bepaling 'self-executing', d.w.z. kan aan deze bepaling een recht worden ontleend zonder dat daartoe uitvoeringsmaatregelen van overheidswege vereist zijn?

Het is zonder meer duidelijk, dat het handvest in het algemeen geen rechten verleent aan particuliere personen, die zij rechtstreeks voor de nationale rechter kunnen inroepen, voor zover althans die rechter door zijn constitutionele recht in staat wordt gesteld kennis te nemen van klachten gericht tegen een beweerde schending van een internationale conventie²⁸. Het handvest immers stelt verplichtingen voor staten in vage en algemene bewoordingen met het doel een zekere invloed uit te oefenen op hun nationale wetgeving en praktijk. In deel II wordt dan ook van het begin tot het einde de formule 'les Parties Contractantes s'engagent' gebruikt.

In het handvest komen op deze wijze van formuleren echter 2 uitzonderingen voor, en wel artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4²⁹. Hier verbinden de verdragspartijen zich niet, zoals overal elders in het handvest, om iets te doen, maar erkennen zij een recht van personen. De vraag is nu of dit verschil tussen de overgrote meerderheid van de bepalingen van deel II en de twee hiervoor genoemde bepalingen een speciale betekenis heeft. Hebben deze twee bepalingen, in tegenstelling met de overige bepalingen van het handvest, rechtstreekse werking?

In de memorie van antwoord³⁰ bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees sociaal handvest is door de regering het standpunt ingenomen, dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking hebben. Naar aanleiding van een opmerking van verscheidene leden in het voorlopig verslag, dat indien de regering het verdrag bekrachtigd

²⁸ Van Asbeck, p. 869.

²⁹ Artikel 18, lid 4 van het handvest erkent het recht van onderdanen om het land te verlaten ten einde op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partijen een op winst gerichte bezigheid uit te oefenen.

³⁰ P. 1.

heeft, zij ook 'erkend' heeft en dat daarmee de rechtstreekse werking van de artikelen 6, lid 4 en 18, lid 4 een feit is geworden, wordt door de regering opgemerkt: 'De beantwoording van de vraag, of een overeenkomst of bepalingen daaruit rechtstreekse werking heeft of hebben, hangt in het algemeen hiervan af of de partijen bij de overeenkomst deze werking hebben beoogd. Bij het Europees sociaal handvest is dit niet het geval, getuige o.m. de bijlage bij deel III. Inderdaad stellen de door de commissie genoemde artikelen van het handvest tegenover elkaar enerzijds de verplichting voor staten tot het verrichten van zekere handelingen, anderzijds de erkenning door hen van zekere rechten van personen. Dit wil echter niet zeggen, dat in de laatstbedoelde gevallen deze personen de genoemde rechten rechtstreeks aan het handvest kunnen ontleenen. Veeleer is door de gebezigde terminologie getracht tot uitdrukking te brengen, dat in het ene geval het accent van de aan de verdragspartij opgelegde verplichting rust op de door haar te treffen maatregelen, terwijl in het andere geval, afgezien of maatregelen geboden zijn, het uitgangspunt van het te voeren regeringsbeleid het recht van de bedoelde personen zal zijn. De desbetreffende bepalingen blijven zich echter richten tot de staat'.

Een niet bijster overtuigend betoog, waarin ieder verband met het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950, waarvan het Europees sociaal handvest toch de sociale pendant is, wordt genegeerd.

De beantwoording van de vraag of artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 van het handvest 'self-executing' zijn, rechtstreekse werking hebben, kan o.i. alleen maar geschieden tegen de achtergrond van de, zoals we deze verder steeds zullen noemen, Europese conventie van 1950³¹.

³¹ Deze conventie is op 4 november 1950 te Rome ondertekend en in werking getreden na de tiende ratificatie op 3 september 1953. Door Nederland is de conventie geratificeerd op 31 december 1954 krachtens machtiging verleend bij de wet van 28 juli 1954 (Stb. 325). De Engelse en Franse tekst en de Nederlandse vertaling zijn opgenomen in Tractatenblad 1951, nr. 154. Tot de conventie behoort ook het additionele protocol ondertekend te Parijs op 20 maart 1952, in werking getreden na de tiende ratificatie op 18 mei 1954, en door Nederland eveneens geratificeerd op 31 december 1954. De Engelse en Franse tekst en de Nederlandse vertaling zijn opgenomen in Tractatenblad 1952, nr. 80.

Bij deze conventie (met het daarbijbehorend protocol) hebben de toenmalige 15 hoge verdragsluitende partijen zich tegenover elkaar verbonden om een aantal grondrechten, zoals recht op leven, vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting etc., voor hun eigen onderdanen te garanderen, zulks onder handhaving door internationale rechterlijke organen, zoals de Europese commissie voor de rechten van de mens, eventueel het Europese hof voor de rechten van de mens, terwijl ook de raad van ministers een belangrijke rol kan spelen³². De Europese conventie volstaat echter niet met verplichtingen aan de verdragstaten op te leggen, welke deze in hun nationale rechtsorde moeten uitwerken, maar beoogt ook aan de individuele burgers van de aangesloten landen bepaalde rechten toe te kennen, waarop deze zich, indien de nationale constitutie hiertoe althans de mogelijkheid biedt³³, voor de nationale rechter kunnen beroepen, zonder dat daartoe uitvoeringsmaatregelen van de nationale overheid vereist zijn. Het betreft hier de zgn 'self-executing' bepalingen³⁴. Dat de Europese conventie rechtstreekse werking heeft, wordt vooral gegrond op artikel 1 van de conventie. Dit artikel bepaalt, dat 'les Hautes Parties Contractantes *reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au Titre I de la présente*

³² Vgl. H. Cohen Jehoram, Enige praeliminare vragen betreffende de Europese conventie voor de rechten van de mens, *Ars aequi* 1959/1960, p. 118.

³³ De Nederlandse grondwet biedt hiertoe de mogelijkheid op grond van de artikelen 65 en 66. Art. 65, lid 1 stelt, dat bepalingen van overeenkomsten, welke naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, deze verbindende kracht hebben, nadat zij zijn bekend gemaakt en art. 66 bepaalt, dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met een ieder verbindende bepalingen van overeenkomsten, die hetzij vóór hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn aangegaan.

³⁴ Zie omtrent de 'self-executing'-overeenkomsten in het algemeen (ook wat de Europese conventie betreft) o a., F. J. F. M. Duynstee, Grondwetsherziening 1953, Deventer 1954, 63-13, 65/66-5, 27, 33; 65/66-45, 47, 50, 53, 66-11 en de 'self-executing'-overeenkomsten van de Europese conventie in het bijzonder o a. Cohen Jehoram t a p.; D. J. Veegens, Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het nationale recht, Mededelingen van de Nederlandse vereniging voor internationaal recht, nr. 43, 1960, p. 42; M. J. van Emde Boas, Het arrest van de hoge raad inzake het zgn processieverbod, *Nederlands juristenblad* 1962, p. 297, B. V. A. Roling in zijn noot onder het arrest van de hoge raad van 24 februari 1960, N. J., nr. 483. Voor buitenlandse literatuur moge verwezen worden naar Cohen Jehoram t a p.

Convention'. Deze redactie, met de nadruk op 'reconnaissent', is niet toevallig gekozen, maar weloverwogen³⁶. Zij kwam in de plaats van de oorspronkelijk voorgestelde redactie die luidde: 'Dans la Convention les Etat Membres s'engageront à assurer...'³⁶.

Ook de Nederlandse regering heeft zich uitdrukkelijk op het standpunt gesteld, dat de conventie 'self-executing' is. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de conventie wordt gesteld³⁷: 'Op de in de Conventie gegarandeerde rechten zal men zich in Nederland voor de nationale rechter kunnen beroepen'. Niet alle bepalingen in de conventie hebben echter rechtstreekse werking. Het criterium voor de al of niet rechtstreekse werking ligt in de bewoordingen, in de redactie van de desbetreffende bepaling. Duidelijk blijkt dit ook uit de jurisprudentie van de hoge raad, die aan de hand van de bewoordingen van de betrokken verdragsbepaling soms de rechtstreekse werking heeft aangenomen, soms afgewezen. Zo heeft de hoge raad de rechtstreekse werking van artikel 9 van de conventie³⁸ bij arrest van 13 april 1960³⁹ erkend, terwijl hij in zijn arrest van 24 februari 1960⁴⁰ aan artikel 13 van de conventie⁴¹ rechtstreekse werking ontzegde. In dit laatste arrest overwoog de hoge raad:

'dat toch volgens art. 66 Gw. binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met een ieder verbindende bepalingen van

³⁶ Van Asbeck, t.a.p.

³⁷ Cohen Jeroham, p. 124.

³⁸ Bijlagen Handelingen tweede kamer 1952/1953 - 3043 p. 4.

³⁹ In de officiële Nederlandse vertaling luidt art. 9, lid 1 'Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan en het onderhouden van de geboden en voorschriften.'

⁴⁰ N.J. nr. 436; zie ook H.R. 19 januari 1962, N.J. nr. 107.

⁴¹ N.J. nr. 483.

⁴² In de officiële Nederlandse vertaling luidt artikel 13: 'Een ieder wiens rechten en vrijheden, welke in dit verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie, zelfs indien deze schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie'.

overeenkomsten (waarmede blijkens de voorafgaande artikelen bedoeld zijn overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties), die hetzij vóór hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn aangegaan;

dat in dit artikel onder 'een ieder verbindende bepalingen' van overeenkomsten zijn te verstaan die bepalingen, welke naar haar aard voor rechtstreekse toepassing door de rechter in aanmerking komen, zulks in tegenstelling tot die bepalingen, welke niet anders zijn dan instructies voor de wetgevende of uitvoerende organen der verdragssluitende partijen;

dat art. 13 van het Verdrag van Rome aan de bij dit verdrag betrokken Staten de verplichting oplegt de eigen wetgeving zodanig in te richten dat in de daar bedoelde gevallen daadwerkelijke rechtshulp kan worden verkregen en deze bepaling zich dan ook naar haar aard niet voor rechtstreekse toepassing door de rechter leent'.

Wat betekent het vorenstaande nu voor de beantwoording van de vraag of o.a. artikel 6, lid 4 van het handvest rechtstreekse werking heeft?

Evenals in de conventie hebben de verdragssluitende partijen in het handvest zich tegenover elkaar verbonden een aantal rechten aan hun onderdanen te garanderen en deze in hun nationale rechtsorde uit te werken. Evenals in de conventie wordt in het handvest echter, zij het dan in veel mindere mate, ook de term 'Les Parties Contractantes reconnaissent' gebruikt. Wanneer nu de rechtstreekse werking van de bepalingen van de conventie, voor zover deze bepalingen zich naar hun aard voor rechtstreekse toepassing lenen, gebaseerd wordt op de weloverwogen gekozen redactie van artikel 1 van de conventie, nl.: 'Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent', valt niet in te zien, waarom de bepalingen van het handvest, welke in dezelfde bewoordingen zijn vervat, met name artikel 6, lid 4 en artikel 18 lid 4, geen rechtstreekse werking zouden hebben, terwijl het handvest toch de sociale pendant beoogt te zijn van de conventie en het in haar préambule verklaart door haar voorgangster geïnspireerd te zijn. Er zou, zoals Van Asbeck⁴² opmerkt, een wel bizarre situatie

⁴² P. 870. In dezelfde richting gaat ook P. Borst, Het Europees sociaal handvest en het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid 1962, p. 86.

ontstaan als theorie en praktijk rondom de conventie van 1950 geen beslissende waarde bezaten voor de interpretatie van de zuster-conventie, het handvest.

Dat met de term 'reconnaissent' rechtstreekse werking beoogd is, valt ook nog af te leiden uit het feit dat elders in deel II van het handvest meermalen de term 's'engagent à reconnaître' wordt gebruikt. Immers, wanneer niet het self-executing zijn van de artikelen 6, lid 4 en 18, lid 4 beoogd is, had het toch voor de hand gelegen, ook hier de term 's'engagent à reconnaître' te gebruiken⁴³.

Een en ander klemmt temeer, wanneer we bezien om wat voor rechten het gaat in artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 van het handvest. Het betreft hier, juist als bij de meeste van de in de conventie toegekende rechten, rechten die men toekent of niet toekent, maar die geen werkzaamheid van de nationale overheid, tenzij een ingrijpen van een zekere restrictieve aard, vergen. Het zijn rechten, die worden verwezenlijkt doordat de overheid duldt, niet doet. Geheel anders is dit bij de meeste van de andere rechten, die neergelegd zijn in het handvest. Dit zijn geen rechten, die men zo maar kan toekennen, doch rechten, die pas ontstaan kunnen, wanneer een werkzaamheid van de overheid heeft plaatsgevonden, wanneer er een bepaald sociaal beleid is gevoerd. Bij deze rechten ligt het accent veel meer op de verplichting van de verdragspartijen om een bepaald beleid te voeren, zodat deze rechten kunnen ontstaan.

Uit de structuur en redactie van het handvest kan men derhalve opmaken, dat het kennelijk in de bedoeling heeft gelegen aan artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 rechtstreekse werking te verlenen.

Men zou daarom mogen stellen, dat het in de verwachting ligt, dat de Nederlandse rechter de rechtstreekse werking van deze bepalingen zal aanvaarden... ware het niet, dat in de bijlage van het handvest een nogal raadselachtige bepaling is opgenomen. We doelen hier op de bepaling in de bijlage, waarin wordt gesteld, dat het handvest juridische verplichtingen van internationale aard bevat, waarvan de toepassing uitsluitend aan het in deel IV omschreven toezicht is onder-

⁴³ Zie ook T. Koopmans, De bovennationale norm in het arbeidsrecht, in Hedendaags arbeidsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam 1966, p. 192.

worpen. Het is vooral op grond van deze bepaling, dat de Nederlandse regering de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 ontkend heeft.

De betrokken bepaling in de bijlage doet enigszins vreemd aan. Zij is pas in het allerlaatste stadium nl. in het ministeriële stadium, d.w.z. in de niet openbare fase, in de bijlage opgenomen en nimmer is enige motivering van de invoeging gegeven. Verhindert nu deze bepaling de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4? Verbiedt deze bepaling de nationale rechter kennis te nemen van een beweerde schending van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 van het handvest?

Zoals hiervoor reeds is gesteld is nimmer enige toelichting gegeven op de totstandkoming van deze bepaling. Onlangs echter heeft Papadatos⁴⁴ geattendeerd op het bestaan van een aantal vertrouwelijke stukken. Deze stukken nu⁴⁵ – het betreft hier een nota van de Duitse delegatie van 16 mei 1961, C.M. (61) 86 en een memorandum van het secretariaat-generaal van 15 mei 1961, C.M. (61) 87 – verschaffen duidelijk meer licht omtrent de ontstaansgeschiedenis van de desbetreffende bepaling in de bijlage. Uit deze stukken blijkt nl. dat de bepaling is opgenomen op voorstel van de Duitse bondsrepubliek met de uitdrukkelijke bedoeling te verhinderen, dat voor de nationale rechter een beroep op enige bepaling van het handvest gedaan zou kunnen worden. Wengler⁴⁶ voegt hieraan toe, dat o.a. de Italiaanse en Griekse vertegenwoordigers in het ministerscomité zich tegen de opnemng van een zodanige bepaling in de bijlage verzet hebben; hun verzet heeft echter kennelijk niet mogen baten.

Het is wegens deze bepaling, dat een aantal schrijvers aan artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 van het handvest de rechtstreekse werking ontzegt⁴⁷.

⁴⁴ P. Papadatos, *The European social charter*, Journal of the international commission of jurists, deel VII, nr. 2 (winter 1966), p. 238.

⁴⁵ De desbetreffende stukken zijn ons door het ministerie van buitenlandse zaken ter inzage gegeven.

⁴⁶ W. Wengler, *Het Europees sociaal handvest*, Nederlands juristenblad 1967, p. 679.

⁴⁷ F. Tennsfjord, *The European social charter, an instrument of social collaboration in Europe*, *Annuaire européen*, deel IX, 1961, p. 79, stelt: 'It should be noted, however, that the charter cannot be invoked by individuals in national courts. This follows from

We moeten dus constateren, dat het handvest op het punt van het al of niet self-executing zijn van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 tegenstrijdig is. Enerzijds is uit de structuur en redactie van het handvest duidelijk af te leiden, dat het kennelijk de bedoeling is geweest aan de genoemde bepalingen rechtstreekse werking te verlenen, anderzijds is er de beruchte bepaling uit de bijlage van het handvest, welke bepaling pas in het allerlaatste stadium is ingevoegd.

Wat prevaleert nu? De structuur en redactie van het handvest of de

a provision in the Appendix to the effect that the Charter contains', H Wiebringhaus, *La charte sociale européenne*, *Annuaire français de droit international* 1963, p 721 'l'impossibilité pour les tribunaux nationaux de participer au contrôle d'application de la Charte sur le plan interne, impossibilité résultant de la disposition suivante, figurant à l'annex de la Charte', P Papadatos, *The European social charter*, *Journal of the international commission of jurists*, deel VII, nr 2 (winter 1966) p 239, komt tot de conclusie dat de bepaling in de bijlage eigenlijk niet nodig was 'The fear that the domestic courts of the Parties might interpret these principles as establishing rights for the individual does not justify The two above mentioned cases (artikel 6, lid 4 en artikel 10, lid 4), in which it is suggested that such rights are in fact incorporated, should not pose any problem for the Member States of the Council of Europe since these are fundamental rights of capital importance, which are now effectively recognised in any developed liberal democracy', W Wengler, *Het Europees sociaal handvest*, *Nederlands juristenblad* 1967, p 679, ontkent in dit artikel de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4. Dit artikel was een reactie op het artikel van E A Alkema, *Nederlands juristenblad* 1967, p 484, waarin deze het standpunt, zoals dit door de Nederlandse regering in de memorie van antwoord bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het handvest met betrekking tot de rechtstreekse werking van deze bepaling is ingenomen, laakte.

Zie verder ook de volgende schrijvers, die aan het handvest impliciet of expliciet rechtstreekse werking ontzeggen zonder in dit verband artikel 6, lid 4 met name te noemen. N Valticos, *The European social charter and international labour standards* 1961, eerste deel, p 354 en tweede deel, p 462, dit artikel is onder de titel 'La charte sociale européenne, sa structure - son contenu - le contrôle de son application' ook opgenomen in *Droit social* 1963, p 466, J W Brügel, *Die europäische Sozialcharta*, *Europa-Archiv* 1962, p 399, A Karisch, *Die europäische Sozialcharta*, *Österreichische Juristen-Zeitung* 1963, p 172, F van Goethem, *Overwegingen over het Europees sociaal handvest* 1961, *Festschrift für H C Nipperdey* 1965, p 747, A Khol, *Die europäische Sozialcharta und die österreichische Rechtsordnung*, *Juristische Blätter* 1965, p 75, Th Tomandl, *Streik und Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes*, *Wien* 1965, schijnt de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4 te erkennen. Op p 100 stelt hij 'Die europäische Sozialcharta begründet mit art 6 Z 4 ein subjektives Recht zum Streik'.

bepaling uit de bijlage? Niemand kan dit met zekerheid zeggen. De nationale rechter zal dit uit dienen te maken. Hoewel de structuur en de redactie van het handvest zeer sterk pleiten voor de rechtstreekse werking van de artikelen 6, lid 4 en 18, lid 4 zal de nationale rechter naar onze opvatting toch moeilijk kunnen voorbijgaan aan de bepaling in de bijlage. De ontstaansgeschiedenis van de betrokken bepaling verzet zich al te zeer tegen het 'self-executing' zijn van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4.

Zou men met de ontstaansgeschiedenis van de bepaling uit de bijlage niet op de hoogte zijn, dan zou men met Van Asbeck⁴⁸ aan deze bepaling een zodanige interpretatie kunnen geven, dat zij er niet aan in de weg staat, dat de nationale rechter kennis neemt van een beweerde schending van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 van het handvest. Van Asbeck stelt dat, voor zover het gaat om de naleving van in deel II van het handvest omschreven verbintenissen, de tekst van de bijlage geen moeilijkheid oplevert. Men heeft dan te maken met wederzijdse verplichtingen van staten, en als over de nakoming daarvan een geschil rijst tussen twee staten, staat men voor een geschil over een juridische verplichting van internationale aard. De bijlage verspert dan de weg naar een andere beslechting dan voorzien is in deel IV, bijv. de weg naar het internationaal gerechtshof, dezelfde barrière als artikel 62 van de conventie van 1950 opwerpt.

Indien een particulier persoon zich wil beklagen over een beweerde schending van artikel 6, lid 4 of artikel 18, lid 4, doet zich echter een heel andere situatie voor. Dan is niet meer sprake van een statengeschil over de naleving van een door een staat aanvaarde verbintenis, maar van de aantasting door een overheidsorgaan van een aan een persoon toekomend recht. Daarom zou de raadselachtige bepaling uit de bijlage de nationale rechter z.i. dan ook niet verbieden kennis te nemen van een beweerde schending van artikel 6, lid 4 en artikel 18, lid 4 van het handvest.

De ontstaansgeschiedenis van de bepaling verzet zich o.i. echter al te zeer tegen een zodanige interpretatie.

Wij komen derhalve tot de conclusie, dat het niet verdedigbaar lijkt aan artikel 6, lid 4 rechtstreekse werking toe te kennen. Dit zou dus

⁴⁸ P 870

betekenen dat, wanneer een Nederlandse ambtenaar disciplinair gestraft wordt wegens deelneming aan een in het systeem van het handvest toegelaten staking, hij zich bij de ambtenarenrechter niet met succes kan beklagen wegens schending van het in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht.

Ad 3 Kunnen de ambtenaren op grond van artikel 31 van het stakingsrecht uitgezonderd worden?

Zoals we hiervoor gezien hebben biedt artikel 31 aan de ondertekenaars de mogelijkheid om, wanneer zulks in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden, bij de wet beperkingen in het door artikel 6, lid 4 toegekende stakingsrecht aan te brengen. Kunnen de ambtenaren nu op grond van dit artikel van het stakingsrecht worden uitgezonderd⁴⁹?

De wordingsgeschiedenis van het artikel leert ons niet zo bar veel omtrent de strekking en reikwijdte ervan. Wel zij aangetekend, dat tijdens de tripartite conferentie in december 1958 van werknemers-

⁴⁹ De bondsrepubliek Duitsland heeft bij de ondertekening van het handvest ten aanzien van artikel 6, lid 4 een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt voor o.a. ambtenaren. De volgende schriftelijke verklaring werd afgelegd: 'In the Federal Republic of Germany, pensionable civil servants (Beamte), judges and soldiers are subject to special terms of service and loyalty under public law, based in each case on an act of sovereign power. Under the national legal system of the Federal Republic of Germany they are debarred, on grounds of public policy and State security, from striking or taking other collective action in cases of conflicts of interest. Nor do they have the right to bargain collectively since the regulation of their rights and obligations in relation to their employers is a function of the freely elected legislative bodies.

Hence, with reference to the provisions of items 2 and 4 of Article 6 of Part II of the Social Charter the Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to the Council of Europe feels obliged to point out that in the view of the Government of the Federal Republic of Germany these provisions do not relate to the above-mentioned categories of persons. The above clarification does not relate to the legal status of non-pensionable civil servants (Angestellte) and workmen in the public service'.

Hoewel in deze verklaring niet wordt gesproken over artikel 31 van het handvest, moet aangenomen worden dat de door de Bondsrepubliek o.a. voor ambtenaren gemaakte uitzondering gebaseerd is op dit artikel 31.

zijde is voorgesteld de woorden 'pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou' te schrappen, daar men in die kringen bevreesd was, dat bij handhaving van deze zinsnede artikel 31 zodanig geïnterpreteerd zou worden, dat het stakingsrecht in discussie gesteld kon worden. Nadat van werkgeverszijde was aangevoerd, dat de desbetreffende woorden huns inziens niet tot een interpretatie als gevreesd door de werknemers zouden kunnen leiden⁶⁰, werd het voorstel van de werknemers verworpen.

Dezelfde vrees is er de oorzaak van geweest, dat de werknemers zich tijdens de tripartite conferentie steeds verzet hebben tegen een voorstel van werkgeverszijde om in artikel 6 een verwijzing naar artikel 31 op te nemen. Dit heeft echter niet kunnen verhinderen, dat het comité van ministers van de raad van Europa uiteindelijk in de bijlage bij het handvest met betrekking tot artikel 6, lid 4 nog de bepaling heeft doen opnemen, dat elke overeenkomstsluitende partij zelf het recht van staking bij de wet kan regelen, mits elke eventuele verdere beperking van dit recht in de bepalingen van artikel 31 rechtvaardiging vindt.

Naar onze opvatting is terecht verband gelegd tussen artikel 31 en o.m. artikel 6, lid 4. De rechten, neergelegd in het Europees sociaal handvest, dus ook het stakingsrecht, moeten onderworpen kunnen worden aan beperkingen zoals bedoeld in artikel 31⁶¹.

Wil dit nu zeggen, dat op grond van artikel 31 aan alle ambtenaren, aan de ambtenaren als groep dus, het in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht kan worden ontzegd? Het antwoord op deze vraag houdt nauw verband met de wijze van interpretatie van artikel 31. Wil men de ambtenaren in hun totaliteit op grond van artikel 31 de staking verbieden, dan zal men er zich op moeten beroepen dat zulks noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde⁶².

Lenen de woorden 'nécessaires' en 'ordre public' in de Franse tekst

⁶⁰ Zie p. 134 en 135 van het 'Record of proceedings' van de tripartite conferentie in december 1958 te Straatsburg.

⁶¹ Zie ook A. A. van Rhijn, Het Europees sociaal handvest, Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 98.

⁶² Aldus Van Esveld, Het Europees sociaal handvest etc., p. 176 en Arbeidsrecht en ambtenarenrecht, p. 108.

zich nu voor zulk een ruime interpretatie? In dit verband is het van belang aandacht te schenken aan analoge beperkingsbepalingen in de Europese conventie van 1950, met name aan artikel 9, lid 2 en artikel 10, lid 2 van deze conventie, tot de toepassing waarvan de Nederlandse rechter al eens geroepen is⁵⁸.

Bij vergelijking van artikel 9, lid 2 en artikel 10, lid 2 valt op, dat de beperkingsclausules met betrekking tot de openbare orde niet op dezelfde wijze geformuleerd zijn. In artikel 9 wordt gesproken van 'à la protection de l'ordre... publique' (in het Engels: for the protection of public order'), terwijl in artikel 10, juist als in de artikelen 8 en 11, die resp. handelen over het recht op privé-leven en het recht op vrijheid van vereniging en vergadering, gesproken wordt van 'à la défense de l'ordre' (in het Engels: 'for the prevention of disorder'). Bij een louter tekstuele interpretatie zou men tot de conclusie moeten komen, dat in artikel 9 de term openbare orde in ruime zin moet worden verstaan, in tegenstelling met artikel 10, waar het slechts van beperkte strekking zou zijn. Op grond van zulk een interpretatie

⁵⁸ De Franse tekst van de artikelen 9 en 10 luidt

Artikel 9

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Artikel 10

1. Toute personne a droit à liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

stelt Van Boven⁵⁴ in zijn recente proefschrift, dat aan het begrip openbare orde in artikel 9, lid 2 de ruime betekenis moet worden toegekend in de zin van het geheel van beginselen die van bijzonder belang zijn voor de handhaving van een rechtsstelsel, terwijl het begrip openbare orde in artikel 10, lid 2 niet meer betekent dan de afwezigheid van feitelijke ordeverstoring. Tegelijkertijd merkt Van Boven echter ook op, dat moeilijk een verklaring te vinden is voor het feit, dat het begrip openbare orde in artikel 9 een ruime strekking zou hebben en dat bij gevolg op deze grond de vrijheid van godsdienst of overtuiging meer beperkt zou kunnen worden dan bijvoorbeeld de vrije meningsuiting of de vrijheid van vereniging en vergadering. Hij stelt dan ook, dat de opstellers van de Europese conventie zich òf geen rekenschap hebben gegeven van het verschil in terminologie òf bewust geopteerd hebben voor de ruime betekenis van het begrip openbare orde in artikel 9, waarbij een rol zou hebben kunnen gespeeld dat in dit artikel, in afwijking van de artikelen 8, 10 en 11, de beperkingsgrond 'national security' niet is opgenomen. Hoe dit ook zij, het verschil in formulering zowel in de Franse als in de Engelse tekst heeft geen aanleiding gegeven tot een verschil in formulering in de Nederlandse vertaling, hetgeen, wanneer men een verschil tot uiting had willen brengen, zeker wel mogelijk geweest was. In de verbeterde vertaling⁵⁵ wordt zowel in artikel 9, lid 2 als in artikel 10, lid 2 gesproken van 'de bescherming van de openbare orde'. Ook de hoge raad heeft in zijn gedeeltelijk hierna te bespreken jurisprudentie met betrekking tot deze artikelen niet doen blijken van een naar 's raads opvatting eventueel bestaand verschil in betekenis tussen de term openbare orde in artikel 9, lid 2 en de term openbare orde in artikel 10, lid 2.

Artikel 10, lid 2 is aan de orde geweest in het arrest van de hoge raad van 10 april 1961⁵⁶. In dit arrest stelde de hoge raad, dat de voorschriften van de winkelsluitingswet 1951, waaronder artikel 8, behelzende o a een verbod van straathandel op zondag, noch tot doel

⁵⁴ Th C van Boven, *De volkenrechtelijke bescherming van de godsdienstvrijheid*, Assen 1967 (diss.), p. 226 en p. 227.

⁵⁵ Zie Tractatenblad 1961, nr. 8.

⁵⁶ N J 1961, nr. 273 met noot van B V A Roling en *Ars aequi* 1960-1961, p. 275 met noot van W F Prins.

noch tot effect hebben het beletten van de verkoop van geschriften houdende meningsuitingen, doch veeleer beogen .. het keren van een uit maatschappelijk oogpunt onaanvaardbare toestand, welke zou. . intreden indien het aan winkeliers en andere detailhandelaren zou vrijstaan te allen tijde hun winkels geopend te hebben onderscheidenlijk hun bedrijf uit te oefenen, zulks met het gevolg, dat deze personen zouden worden verstoten van de hun in redelijkheid toekomende uren voor rust en ontspanning en dat daarom de winkel-slutingswet o.m. in artikel 8 beperkingen behelst welke in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de openbare orde als bedoeld in artikel 10, lid 2 van de conventie

De hoge raad interpreteert hier de term openbare orde wel zeer ruim. Met Prins, in zijn noot onder het arrest, kan gezegd worden: te ruim. Volgens deze kan de term 'openbare orde', welke hij overigens uitermate rekbaar acht, hier, gezien de context, niet anders betekenen dan 'de rust op straten en wegen en andere publieke plaatsen'.

Artikel 9, lid 2 van de conventie is aan de orde geweest in het arrest van de hoge raad van 19 januari 1962⁵⁷, waarin de raad de vraag te beantwoorden kreeg of het in artikel 184, lid 2 van de grondwet neergelegde processieverbod strijdig was met artikel 9, lid 2 van de Europese conventie, m.a.w. of het processieverbod nodig is voor de bescherming van de openbare orde. Wat de beantwoording van deze vraag betreft overwoog de hoge raad, dat voorop moet worden gesteld, dat in een land als Nederland met een naar godsdienstige gezindheid gemengde bevolking, openbare godsdienstoefeningen waarbij, doordat zij op de openbare weg worden gehouden, ook andersdenkenden buiten hun wil worden betrokken, tot spanning, onrust en ongeregeldheden aanleiding kunnen geven en dat mitsdien in beginsel een wettelijke voorziening, welke de vrijheid om dergelijke

⁵⁷ N J 1962, nr 107 met noot van B V A Roling en Ars aequi 1961-1962, p 135 met noot van W F Prins. Zie voor overig commentaar op dit arrest o.a. Van Boven, p 240, M J van Emde Boas, Het arrest van de hoge raad inzake het zgn processieverbod, Nederlands juristenblad 1962, p 297, B V A Roling, Het nationale processieverbod en de regionale godsdienstvrijheid, Bestuurswetenschappen 1962, p 217, J R Stellinga, Het zgn processieverbod en het verdrag van Rome, Tijdschrift voor overheidsadministratie 1962, p 62 en M Troostwijk, Het jongste processie-arrest, Weekblad van de Nederlandse bond van gemeenteambtenaren 1962, p 59

godsdienstoefeningen te houden in enigerlei zin beperkt, als een voor de bescherming van de openbare orde noodzakelijke maatregel kan worden beschouwd.

In zijn arrest kwam de hoge raad echter niet toe aan de beoordeling van de vraag of het processieverbod feitelijk verenigbaar is met artikel 9 en wel op grond van hierna nog aan te geven motieven⁵⁸.

Wat dient nu, mede gezien tegen de achtergrond van het begrip openbare orde in de artikelen 9 en 10 van de Europese conventie, onder openbare orde in artikel 31 van het handvest verstaan te worden?

We menen dat niet exact is aan te geven wat onder openbare orde in artikel 31 in alle gevallen verstaan dient te worden. Het begrip openbare orde is een zeer rekbaar begrip. De term openbare orde wordt, zoals de procureur-generaal bij de hoge raad Langemeyer⁵⁹ het heeft uitgedrukt, gebruikt voor vrij uiteenlopende, zij het in elkander overvloeiende belangen, die ongeveer variëren van de beginselen van een positief rechtstelsel, die in het kader van dat stelsel als van bijzondere waarde moeten worden beschouwd, tot het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven. De inhoud van het begrip openbare orde in artikel 31 van het handvest zal dan ook variëren al naar gelang van de rechten van het handvest die in het geding zijn. De term zal in ieder geval niet zodanig ruim geïnterpreteerd mogen worden, dat de in het handvest neergelegde rechten volledig illusoir worden. Met betrekking tot het stakingsrecht betekent dit dat niet ter bescherming van de openbare orde aan de ambtenaren als groep het stakingsrecht ontzegd mag worden. Zou men dit doen, dan zou men ook aan zeer, zeer vele particuliere werknemers op grond van de beperkingsgrond openbare orde het stakingsrecht kunnen ontzeggen. Want ook van een staking van vele groepen particuliere werknemers kan gezegd worden dat ze de openbare orde, wanneer men deze term ruim interpreteert, verstoort en zulks vaak in meer ernstige mate dan een staking van ambtenaren. Hiermee zou dan het

⁵⁸ Zie p. 288.

⁵⁹ In zijn conclusie bij het arrest van de hoge raad van 19 januari 1962; zie voor vindplaats onder 57.

in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht in hoge mate illusoir worden, hetgeen toch niet de bedoeling kan zijn.

Wat betreft de staking van ambtenaren denken we met betrekking tot de bescherming van de openbare orde vooral aan het verzekeren, het veiligstellen van de openbare diensten, die in de samenleving een zeer vitale functie vervullen, zoals politie, gevangeniswezen etc. Zo blijkt trouwens ook de Franse conseil d'état het begrip 'ordre public' op te vatten. In een arrest van 19 juni 1963⁶⁰ overwoog de conseil d'état dat 'l'activité de l'ensemble de ceux-ci (les agents des préfectures) n'était pas en toute circonstance nécessaire pour éviter de compromettre le fonctionnement des services dont la continuité est indispensable...à l'ordre public'.

Artikel 31 van het handvest eist, evenals artikel 9, lid 2 en artikel 10, lid 2 van de conventie, ook dat de beperkingen *noodzakelijk* zijn voor de bescherming van de openbare orde. In zijn conclusie bij het arrest van de hoge raad van 19 januari 1962 stelt de procureur-generaal hieromtrent, dat het dit doet 'in de meest nadrukkelijke vorm, namelijk door niet alleen, wat taalkundig ook mogelijk zou zijn geweest, het bijvoeglijk naamwoord 'nécessaires' respectievelijk 'necessary' te gebruiken, maar door de noodzakelijkheid in een afzonderlijke daaraan gewijde bijzin te vermelden'. Niet voldoende is dus, dat de beperking bevorderlijk is voor de bescherming van de openbare orde, zij moet noodzakelijk zijn.

In zijn arrest neemt de hoge raad echter een ruimer standpunt in. Overwogen werd:

'dat daarbij voor de beoordeling van de vraag of de toepassing van een dergelijke voorziening in een gegeven geval met het tweede lid van artikel 9 van het verdrag verenigbaar is, niet de maatstaf kan worden aangelegd of nu juist in *dat* geval de bescherming van de openbare orde die toepassing noodzakelijk maakte, dat immers in een democratische samenleving de wetgever met het oog op het belang van de rechtszekerheid het zeer wel nodig kan achten een dergelijke ter bescherming van de openbare orde te geven voorziening aldus te treffen, dat de toelaatbaarheid van openbare godsdienstoefeningen als hier bedoeld niet naar de bijzondere omstandigheden

⁶⁰ Zie hiervoor p. 61.

van elk geval, doch naar een algemeen werkenden maatstaf wordt beoordeeld;

dat de wetgever, die een dergelijken maatstaf kiest en handhaaft, daarbij het belang van het kunnen belijden van een bepaalde godsdienstige overtuiging ook op den openbaren weg tegenover de noodzaak tot het handhaven van de openbare orde zal hebben af te wegen en bij zijn overtuiging aangaande de formuleering van dien maatstaf tevens het belang van de rechtszekerheid in aanmerking zal hebben te nemen'.

Een vrij ruim standpunt derhalve van de hoge raad. Met Röling⁶¹ kan gezegd worden, dat de hoge raad besliste alsof artikel 9, lid 2 vrijheidsbeperking zou toelaten 'gegeven in verband met de bescherming van de openbare orde' of 'die noodig geacht kan zijn voor de bescherming van de openbare orde'. Het gaat echter om een norm, die slechts beperking van de vrijheid toelaat als deze beperking *nodig* is voor de openbare orde.

Laten nu de woorden 'necessaires' en 'ordre public' in artikel 31 van het handvest toe dat de ambtenaren van het stakingsrecht worden uitgezonderd? Ook wanneer men met de hoge raad van opvatting is dat een 'algemeen werkende maatstaf' mag worden aangelegd, lijkt het ons, zoals we hiervoor al hebben laten blijken, niet verdedigbaar, op grond van artikel 31 van het handvest aan de ambtenaren in hun totaliteit het stakingsrecht te ontzeggen. Wel rechtvaardigt artikel 31, ook op grond van de openbare orde, een stakingsverbod voor bepaalde categorieën ambtenaren. Te denken valt hierbij aan de ambtenaren werkzaam bij de rechterlijke macht of de politie, aan het gevangenispersoneel, doktoren en verplegend personeel in overheidsdienst. Ook is een verbod aan de hogere ambtenaren om te staken met de inhoud van dit artikel te rijmen. Een stakingsverbod op grond van artikel 31 aan de ambtenaren in hun totaliteit zou er echter aan voorbijgaan, dat artikel 31 slechts dan de mogelijkheid biedt tot het ontzeggen van het stakingsrecht, wanneer zulks noodzakelijk is voor de bescherming van een aantal limitatief aangegeven

⁶¹ In zijn noot onder het arrest.

rechten en belangen. Deze noodzakelijkheid nu is niet aanwezig, ook niet voor wat de bescherming van de openbare orde betreft, ten aanzien van vele ambtenaren. We denken hierbij o.a. aan vele ambtenaren, werkzaam op ministeries, gemeentehuizen, op het terrein van het onderwijs, etc. Onderschreven kan worden hetgeen in de memorie van toelichting⁶² bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het handvest wordt gesteld, namelijk dat in artikel 31 duidelijk tot uiting komt, dat gebruikmaking van de in artikel 31 geschreven mogelijkheid tot de uitzonderingen zal moeten behoren. Toepassing van artikel 31 op alle ambtenaren, op meer dan 10% van de werknemende bevolking dus⁶³, kan toch eigenlijk niet meer een uitzondering genoemd worden.

Tenslotte stelt artikel 31 nog een eis aan de mogelijk geachte beperkingen. Het artikel eist nl. dat de beperkingen worden voorgeschreven bij de wet. Dit betekent in ieder geval dat de opgelegde beperkingen moeten rusten op een door een wetgevend gezag opgestelde regeling van algemene aard. Executieve of administratieve regelingen of beslissingen zonder wettelijke basis zijn dus niet toegelaten⁶⁴. De vraag blijft dan echter of het woord 'wet' hier moet worden opgevat als een wet in formele zin d.w.z. een algemene regeling, die is vastgesteld door de Kroon en de staten-generaal gezamenlijk, of een wet in materiële zin, een algemene regeling dus, die ook gegeven kan zijn door andere wetgevende organen.

In zijn arrest van 25 juni 1963⁶⁵ heeft de hoge raad met betrekking tot de hiervoor reeds besproken artikelen 9 en 10 van de Europese conventie uitgemaakt dat met de term 'bij de wet voorzien' niet uitsluitend bedoeld zijn voorschriften, welke naar Nederlands recht als wetten in formele zin moeten worden aangemerkt. Overwogen werd: 'dat de in het middel geuite klacht berust op de stelling, dat aan de in het eerste lid van de vorenaangehaalde artikelen bedoelde vrijheden krachtens het tweede lid, althans in Nederland, slechts beperkingen kunnen worden aangelegd door een wet in formeelen zin en met name

⁶² P. 3.

⁶³ Zie hoofdstuk 10, noot 47, p. 226.

⁶⁴ Zie ook Van Boven, p. 132.

⁶⁵ N.J. 1964, nr. 239 met noot van B. V. A. Röling en *Ars aequi* 1963-1964, p. 171 met noot van J. van der Hoeven; A.B. 1965, p. 247, met noot van J. R. Stellinga.

niet, zooals in het onderhavige geval, door een gemeentelijke verordening; dat echter deze stelling onjuist is;

dat immers – hoezeer ook in het tweede lid der betrokken verdragsbepalingen telkens sprake is van ‘prescribed by law’ en ‘prévues par la loi’ – het onaannemelijk is, dat daarmede uitsluitend bedoeld zouden zijn voorschriften, welke naar Nederlandsch recht als wetten in formeelen zin zouden moeten worden aangemerkt;

dat de termen ‘law’ en ‘loi’, behalve de boven bedoelde beperkte technisch-juridische beteekenis van algemeene, door den algemeenen wetgever vastgestelde regelingen, ook de meer algemeene beteekenis kunnen hebben van wettelijke voorschriften of geldend recht, zooals wordt gesproken van British, English of South African law, terwijl voor wat het Fransche en het Nederlandsche rechtsgebied betreft, kan worden verwezen naar voorschriften als art. 6 van het Code Civil, luidende: ‘On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l’ordre public et les bonnes mœurs’, overeenkomende met art. 14 der Nederlandsche wet houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk, alsmede naar art. 11 van dezelfde wet, voorschrijvende, dat de rechter recht zal spreken volgens de wet, waar onder law, loi en wet zonder twijfel mede regelingen gegeven door lagere ‘wet’-gevende organen worden verstaan;

dat het ook onaannemelijk voorkomt, dat vorenbedoeld verdrag slechts het oog zou hebben gehad op regelingen uitgaande van den Centralen wetgever, terwijl regelingen als de onderhavige in den staat, niet alleen in Nederland, niet slechts door het centrale wetgevend gezag doch, op den grondslag der constitutie, mede door de plaatselijke of gewestelijke organen naar plaatselijke of gewestelijke omstandigheden en behoeften plegen te worden vastgesteld;

dat, waar te dezen van redelijken twijfel omtrent de uitlegging van de betrokken verdragsbepalingen geen sprake kan zijn, voor restrictieve interpretatie geen plaats is’.

Het is zeer de vraag of de hoge raad met deze uitspraak tegemoetkomt aan de bedoelingen van de opstellers van de conventie. Zoals Van Boven⁶⁶ duidelijk uiteenzet, hebben de opstellers van deze artikelen

⁶⁶ P. 224 en p. 246.

bewust een onderscheid gemaakt tussen de term 'prescribed by law' en termen als 'pursuant to law' of 'in accordance with the law'⁶⁷, hetgeen dan tot de conclusie moet leiden dat, althans voor wat betreft de Engelse tekst, het woord 'law' in de term 'prescribed by law' in formele zin moet worden verstaan. Een en ander klemmt te meer nu in artikel 2, lid 3 van het vierde protocol bij het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens de woorden 'prescribed by law' juist zijn vervangen door 'in accordance with the law', omdat men daar het materiële en niet het formele wetsbegrip bedoelde⁶⁸. Ook lijkt het beroep door de hoge raad op de termen 'law' en 'loi', zoals door Van der Hoeven⁶⁹ is aangetoond niet sterk. Toegegeven moet echter wel worden dat, indien in de hiervoor vermelde bepalingen de term 'wet' in formele zin zou moeten worden opgevat, het voor de centrale wetgever wel zeer moeilijk, zo niet onmogelijk zou worden, beperkingen, zeker waar het de openbare orde of de verstoring daarvan betreft, vast te stellen. Zoals Van Boven⁷⁰ (terecht) opmerkt kan de centrale wetgever bij het geven van een algemene regeling onmogelijk alle aspecten overzien, welke specifiek zijn voor de lokale orde.

Nu de hoge raad zich met betrekking tot de artikelen 9, lid 2 en 10, lid 2 van de Europese conventie op het standpunt heeft gesteld, dat

⁶⁷ Zulks is niet gebeurd ten aanzien van de Franse tekst. Daar is steeds de uitdrukking 'prévues par la loi' gehanteerd.

⁶⁸ Zie H. G. Schermers, Het vierde protocol bij het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens, *Nederlands juristenblad* 1964, p. 395.

⁶⁹ In zijn noot merkt hij op: De motivering, die het arrest geeft op grond van de betekenis van de woorden 'loi' en 'law' is niet sterk. Het is waar, dat het woord 'law' (bijv. als sprake is van 'British Law') de betekenis kan hebben van 'geldend recht'. Maar in het betekenis-verband der verdragsbepalingen, die de voorwaarden aangeven waaraan beperkingen der vrijheidsrechten moeten voldoen, is die ruime betekenis weinig waarschijnlijk. Als een rechtsregel aangeeft op welke wijze een beperking op een algemeen verbindend voorschrift van verdragsrecht moet worden tot stand gebracht, ligt het al dadelijk niet voor de hand, dat zij zich er toe zal bepalen te constateren dat dit 'door het recht' zal geschieden. Wat het argument ontleend aan artikel 6 der code civil betreft merkt Van der Hoeven op dat dit even weinig overtuigend is, omdat artikel 6 dateert uit een tijd, dat het woord 'loi', wanneer gebruikt in de betekenis van geschreven recht, ongetwijfeld het wetgevingsprodukt op het oog had, dat wij aanduiden met 'wet in formele zin'.

⁷⁰ P. 246.

'wet' moet worden opgevat als wet in materiële zin, zal, voor wat de term 'wet' betreft in artikel 31 van het Europees sociaal handvest, wat ook de eventuele bedoeling van de opstellers geweest moge zijn, voor het Nederlandse rechtsgebied hetzelfde aangenomen moeten worden. Dit betekent dus dat met betrekking tot het stakingsrecht de eventuele beperkingen niet behoeven te worden gesteld bij regelingen, getroffen tezamen met de volksvertegenwoordiging, maar ook kunnen worden gesteld bij algemene maatregelen van bestuur en provinciale en gemeentelijke verordeningen. Zulks neemt echter niet weg, dat wij er verre de voorkeur aan geven dat, wanneer dit althans in de praktijk mogelijk is, de beperkingen op het stakingsrecht zoveel mogelijk geregeld worden bij de wet in formele zin. Dit lijkt ons toch wel het meest te passen in de geest van het handvest. Wij achten het dan ook onjuist dat, naar verluidt, de regering voornemens zou zijn om na het schrappen van het strafrechtelijk stakingsverbod een stakingsverbod voor (alle) ambtenaren op te nemen in het algemeen rijksambtenarenreglement, een verbod dat naar aangenomen moet worden, zou moeten steunen op artikel 31 van het handvest. Dit niet alleen omdat, zoals wij hiervoor geconstateerd hebben, een staking van alle ambtenaren toch geen uitzondering meer genoemd kan worden in de zin van artikel 31, hetgeen de regering elders zelf toch eist, maar, los hiervan, omdat de beperking hier dan gesteld wordt bij een algemene maatregel van bestuur en niet, wat bij een algemene verbodsbepaling toch zeer wel mogelijk is, bij een wet in formele zin.

Opgemerkt moet overigens worden, dat niet valt in te zien, waarom een strafrechtelijk stakingsverbod wel in strijd met het handvest geacht moet worden en een rechtspositioneel verbod niet. Wellicht heeft de regering om die reden in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het handvest dan ook niet gesteld, dat de ratificatie van het handvest dwingt tot afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod, doch volstaan met te stellen dat, gezien de ontwikkeling sinds de totstandkoming van de ambtenarenwet 1929 voor het ambtenarenrecht met zijn mogelijkheden van disciplinair optreden tegen plichtsverzuim, aan een strafrechtelijke sanctie geen behoefte meer bestaat.

Een stakingsverbod voor alle ambtenaren valt dus niet te rijmen met artikel 31 van het handvest. Maar wat nu, wanneer de regering een stakingsverbod voor ambtenaren wel mogelijk acht op grond van artikel 31 en dit, al of niet met medewerking van de staten-generaal, ook realiseert? Is daar dan nog iets aan te doen?

Ter beantwoording van deze vraag zal een onderscheid gemaakt moeten worden. Voor het geval de Nederlandse rechter de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4 zou aanvaarden, hetgeen zoals we hiervoor gezien hebben, niet waarschijnlijk is, rijst de vraag of de ambtenarenrechter aan het verbod dan verbindende kracht zou moeten ontzeggen wegens strijd met artikel 6, lid 4 van het handvest. Van belang is in dit verband hetgeen de hoge raad overwoog in het hiervoor reeds genoemde arrest van 19 januari 1962⁷¹:

'dat het resultaat van een dergelijke afweging (nl. het belang van het kunnen belijden van een bepaalde godsdienstige overtuiging ook op de openbare weg tegenover de noodzaak tot het handhaven van de openbare orde) voor een rechterlijke toetsing aan hetgeen in het tweede lid van art. 9 van het Verdrag 'nécessaire à la défense de l'ordre public' (necessary... for the protection of public order) wordt genoemd in het algemeen niet vatbaar is en daarom zal moeten worden aangenomen, dat naar de bedoeling van het aldaar bepaalde de inhoud van den norm, waarin een op zichzelf gewettigde beperking van eenige in het Verdrag gewaarborgde vrijheid is neergelegd, in beginsel aan een rechterlijke beoordeling is onttrokken en voor de verantwoording moet blijven van den nationalen wetgever; dat hieruit volgt dat de rechter, die voor de beoordeling wordt gesteld van de vraag of de toepassing van een bepaalde regeling, welke een beperking inhoudt van de vrijheid tot het houden van openbare godsdienst oefeningen buiten gebouwen en besloten ruimten met art. 9 van het Verdrag verenigbaar is, die vraag slechts dan ontkennend zal kunnen beantwoorden indien het ten eenenmale ondenkbaar zou moeten worden geacht, dat een wetgever, gesteld voor de noodzaak met het oog op de bescherming van de openbare orde te dien aanzien een regeling te treffen, daartoe een zoodanige regeling in redelijkheid zou kunnen treffen of handhaven'.

⁷¹ Zie onder 33.

Volgens de hoge raad is dus naar de bedoeling van de conventie, en eventueel dus ook van het handvest, de inhoud van de norm, waarin de beperking wordt geformuleerd, in beginsel aan een rechterlijke beoordeling onttrokken. Alleen in één geval kan de rechter ingrijpen nl. wanneer het ten enenmale ondenkbaar zou moeten worden geacht, dat een wetgever een zodanige regeling in redelijkheid zou kunnen treffen of handhaven. Dit standpunt van de hoge raad heeft enerzijds instemming gevonden, omdat hiermee voorkomen wordt dat de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten⁷³, anderzijds aan kritiek blootgestaan, omdat hierbij afbreuk zou worden gedaan aan de bij de conventie voorziene rechtsbescherming van het individu⁷³.

Wanneer nu de ambtenarenrechter zich op hetzelfde standpunt zou stellen, hetgeen niet onwaarschijnlijk is, zou hij aan een stakingsverbod op grond van artikel 31 van het handvest pas dan verbindende kracht kunnen ontzeggen, wanneer hij het ten enenmale ondenkbaar acht, dat de wetgever in redelijkheid tot het stakingsverbod is kunnen komen. Het is zeer de vraag of de ambtenarenrechter snel geneigd zal zijn dit standpunt in te nemen.

⁷³ Zie de literatuur genoemd onder 52. Zie ook in dit verband de memorie van antwoord (bijlage Handelingen tweede kamer 1953/1954-3043 p. 2) bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Europese conventie waarin door de Nederlandse regering werd gesteld: 'Ondergetekenden . . . beamen in het algemeen de stelling, dat de nationale wet, tot stand gekomen in een democratisch staatsbestel als het onze, de uitdrukking is van datgene wat 'in een democratische samenleving nodig is'. Dit zal inderdaad in het algemeen hierop neerkomen, dat de nationale rechter zich zal neerleggen bij een wel overwogen oordeel van de nationale wetgever over de vraag of al dan niet een uitzonderingsregel mocht worden gemaakt. Mede gelet op de nieuwe grondwetsbepalingen blijft echter de nationale rechter in beginsel bevoegd om een van de nationale wetgever afwijkend oordeel te geven. Toch menen ondergetekenden, dat de rechter in zulk een geval slechts mag nagaan of de uitzonderingsbepaling in het algemeen in een democratische samenleving in het belang van de veiligheid, openbare orde en noodzakelijk zou kunnen zijn, zonder dat hij mag treden in de vraag of de betrokken uitzonderingsregel in het concrete geval wel doelmatig is. Immers naar het oordeel van de ondergetekenden houdt de toetsingsplicht van de rechter, voortvloeiende uit art. 65 van de Grondwet (thans art. 166) geenszins in, dat de rechter zou moeten treden in doelmatigheidsvragen'.

⁷⁴ Van Boven, p. 244 en Roling, zowel in zijn noot onder het arrest als in zijn artikel in Bestuurswetenschappen.

Aanvaardt de Nederlandse rechter niet de rechtstreekse werking, dan is het een interessante vraag, hoe het comité van deskundigen, zoals bedoeld in artikel 25 van het handvest, en het comité van ministers een stakingsverbod voor ambtenaren zullen beoordelen. Zoals we hiervoor gezien hebben⁷⁴, zijn de verdragspartijen namelijk verplicht, tweejaarlijkse rapporten inzake de toepassing van de aanvaarde bepalingen van deel II van het handvest bij de secretaris-generaal van de raad van Europa in te dienen. Naar aanleiding van deze rapporten kan het comité van ministers tot ieder der overeenkomstsluitende partijen alle noodzakelijke aanbevelingen richten. Invoering van een stakingsverbod voor alle ambtenaren zou er dus toe kunnen leiden dat het comité van ministers de Nederlandse regering te zijner tijd mededeelt, dat zulk een verbod in strijd moet worden geacht met artikel 31 van het handvest.

Ad 4 Vergt ratificatie van artikel 6, lid 4 een optreden van de Nederlandse overheid?

Tenslotte de beantwoording van de vraag of ratificatie van artikel 6, lid 4 van het handvest een optreden van de Nederlandse overheid vergt. Welke eisen stelt nu deze bepaling aan de regeling van het stakingsrecht in Nederland? Zou de Nederlandse rechter, hetgeen niet waarschijnlijk is, de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4 aanvaarden, dan vormt de beantwoording van deze vraag natuurlijk geen probleem. Artikel 6, lid 4 is dan in Nederland geldend recht en dan is er alleen nog maar plaats voor een nadere uitwerking en regeling van het in artikel 6, lid 4 neergelegde recht.

Aanvaardt de Nederlandse rechter, zoals te verwachten is, niet de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 4, dan ligt de zaak anders. In dat geval heeft de Nederlandse overheid tot taak het in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht in de Nederlandse rechtsorde te verwezenlijken. Voor wat de particuliere werknemers betreft, rijst dan meteen de vraag of een optreden van de overheid nog nodig is. De beantwoording van deze vraag hangt nauw samen met de reikwijdte, die men toekent aan het arrest van 15 januari 1960 van de hoge raad.

⁷⁴ P. 263.

Degenen, die van opvatting zijn dat het arrest van de hoge raad voldoende ruimte laat tot het gebruik van het stakingswapen, zullen stellen dat een optreden van de wetgever niet nodig is. Anderen echter, die menen dat sinds het genoemde arrest het stakingsrecht onvoldoende gewaarborgd is, zullen een wettelijke regeling verlangen. De verplichtingen ten opzichte van het stakingsrecht van artikel 6, lid 4 van het handvest zijn dus, zoals Van Esveld⁷⁵ ook opmerkt, afhankelijk van de opvatting, die men koestert over het al of niet gedeeltelijk bestaan van een stakingsrecht op dit ogenblik in Nederland. In hoofdstuk III hebben wij reeds duidelijk laten blijken, dat wij het stakingsrecht in Nederland voor de particuliere werknemers sinds het genoemde arrest van de hoge raad niet in voldoende mate gewaarborgd achten, zodat ratificatie van artikel 6, lid 4 van het handvest een optreden van de wetgever vergt.

Wat de ambtenaren betreft eist artikel 6, lid 4 van het handvest natuurlijk allereerst het ontbreken van een stakingsverbod. De vraag rijst echter of de bepaling nog meer eist. Verlangt artikel 6, lid 4 een uitdrukkelijke toekenning van het stakingsrecht of kan volstaan worden met het ontbreken van een stakingsverbod?

Of volstaan kan worden met het ontbreken van een stakingsverbod zal afhangen van het standpunt, dat de Nederlandse ambtenaren-rechter ten aanzien van de staking zal innemen. Handhaaft de centrale raad van beroep de opvatting, zoals ingenomen in de uitspraak van 5 maart 1956⁷⁶, dat staken plichtsverzuim is, dan zal het noodzakelijk zijn dat het stakingsrecht aan de ambtenaren uitdrukkelijk wordt toegekend. Zou de centrale raad 'om gaan', dan is een optreden van de overheid niet per se noodzakelijk. In dat geval zou zich, evenals in Frankrijk een jurisprudentieel stakingsrecht kunnen ontwikkelen. Aanbevelenswaardig achten wij deze laatste situatie echter niet. Uit een oogpunt o.m. van rechtszekerheid geven wij er de voorkeur aan, dat het stakingsrecht uitdrukkelijk aan de ambtenaren wordt toegekend en dat ook de voorwaarden en beperkingen met

⁷⁵ Het Europees sociaal handvest, p. 73.

⁷⁶ A.B. 1958, p. 657.

betrekking tot de uitoefening van het stakingsrecht nader geregeld worden.

Wat deze beperkingen betreft moet – en dit geldt zowel voor particuliere werknemers als ambtenaren – met Van Esveld⁷⁷ gesteld worden, dat het ‘droit de grève’ van artikel 6, lid 4 geplaatst dient te worden in het geheel van rechten en verplichtingen en beperkingen van verplichtingen van het handvest. Met vier voorwaarden c.q. beperkingen dient dan rekening te worden gehouden.

1. Het recht op collectieve onderhandelingen met inbegrip van het stakingsrecht wordt verleend om vruchtdragende (c.a.o.-) onderhandelingen te waarborgen; voor een politieke staking is dus geen plaats.
2. Artikel 6, lid 3 houdt in, dat de verdragsluitende partijen zich verbinden de toepassing van verzoeningsprocedures en van vrijwillige arbitrage ter beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen.
3. Op grond van artikel 30 kan in geval van oorlog of een andere noodtoestand ieder land, voorzover de omstandigheden zulks absoluut vereisen, zijn verplichtingen inperken.
4. Op grond van artikel 31 kunnen de op zichzelf genomen verplichtingen worden beperkt door de wet en door de eisen van een democratische staat voor wat betreft de eerbied voor de rechten en vrijheden van anderen, of ter bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

⁷⁷ P. 74.

conclusies

§ 1 - Inleiding

In het laatste hoofdstuk van deze studie zullen we eerst op basis van het verhandelde in de hoofdstukken 9, 10, 11 en 12 een eigen standpunt formuleren inzake het vraagstuk van de ambtenarenstaking en tevens aangeven in welke richting wij de oplossing ervan zoeken. Vervolgens zullen we dan nog ingaan op de juridische positie van de individuele ambtenaar en de juridische positie van de ambtenarenvakorganisatie bij een ambtenarenstaking en de eventuele wettelijke c.q. reglementaire voorzieningen, die getroffen dienen te worden. De laatste paragraaf bevat dan een slotconclusie.

§ 2 - Eigen standpuntbepaling

Ten aanzien van een staking van ambtenaren kan men drieërlei standpunt innemen, nl.

een algemeen stakingsverbod;

een onbeperkt stakingsrecht;

een beperkt stakingsrecht.

Onderstaand zullen we nagaan aan welk standpunt de voorkeur gegeven dient te worden.

Een algemeen stakingsverbod

Tegen een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren is een drietal bezwaren aan te voeren.

Het eerste bezwaar is gelegen in het volgende. De voorheen bestaande verschillen tussen de ambtenaarsverhouding en de particuliere arbeidsverhouding zijn, zoals we hiervoor¹ gezien hebben, in sterke mate vervaagd. We concludeerden, dat de ambtenaarsverhouding

¹ P. 243.

zich niet verzet tegen een staking van althans lagere en mediale ambtenaren. Naar onze opvatting is de ambtenaar, met uitzondering dan van de hoge(re) ambtenaar, primair een in ondergeschiktheid arbeid presterende mens (geworden) zoals iedere andere werknemer. De ambtenaar verwacht van de overheid het bestaan overeenkomstig het algemeen levensniveau. De ambtenaar is een persoon die van loonarbeid moet leven. Met Samkalden² nu kunnen we stellen, dat voor elke groep van mensen die van loonarbeid moet leven een stakingsverbod een exceptionele behandeling is, die alleen gerechtvaardigd is, wanneer er ook een exceptionele bescherming van de belangen van de betrokken werknemers tegenover staat. Alleen in een zeer beperkt aantal gevallen zal van deze gedragslijn afgeweken mogen worden. Van zulk een vereiste exceptionele bescherming van belangen nu is in Nederland ten aanzien van de ambtenaren geen sprake, noch door een boven het georganiseerd overleg staand college voor belangen-geschillen, noch anderszins. Ook het instituut van het georganiseerd overleg biedt op zichzelf niet een voldoende bescherming van de belangen van de ambtenaren.

Hoewel we hiervoor³ geconstateerd hebben, dat het georganiseerd overleg zich ontwikkeld heeft van een louter 'advies-instituut' tot een 'overleg-instituut' en dat de in theorie nog eenzijdige, publiek-rechtelijke vaststelling van de arbeidsvoorwaarden meer en meer uitgroeit naar een tweezijdig overleg, waarin gezocht wordt naar maatstaven voor overeenstemming op gelijksoortige wijze als dit bij het overleg in de private sector geschiedt, neemt dit toch niet weg dat, wanneer tussen de overheid en de vakorganisaties geen overeenstemming kan worden bereikt, de positie van de vakorganisatie, dus van de ambtenaren, bijzonder zwak is. De vakorganisaties rest in de huidige situatie niets anders dan de door de overheid juist geachte arbeidsvoorwaarden zonder meer te aanvaarden. Van een enigermate voldoende bescherming of van een waarborg, zoals het ook wel genoemd is⁴, kan dus met betrekking tot het georganiseerd overleg zeker niet gesproken worden.

² zie p. 170 e.v.

³ zie p. 214.

⁴ Zie o.a. N. E. H. van Esveld, *Arbeidsrecht en ambtenarenrecht*, in *Hedendaags*

Het tweede bezwaar, dat tegen een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren aangevoerd kan worden is hierin gelegen, dat de onderscheiding publiekrecht-privaatrecht, overheidsdienst-niet overheidsdienst een veel te willekeurig criterium voor een stakingsverbod vormt. We hebben hiervoor⁵ gezien, dat niet alle overheidsdiensten eenzelfde continuïteit vergen. Er zijn overheidsdiensten, waarvan de werkzaamheden zonder ernstige nadelige gevolgen voor de samenleving onderbroken kunnen worden en er zijn overheidsdiensten, waarvan de werkzaamheden niet zonder zeer nadelige gevolgen onderbroken kunnen worden. Anderzijds zijn er particuliere activiteiten, die van een zo vitaal belang zijn voor de samenleving, dat verlangd mag worden, dat ze zonder oponthoud functioneren.

Er wordt daarom een veel te ruw criterium aangelegd, wanneer een verbod van staking gebaseerd wordt op de onderscheiding publiekrecht-privaatrecht, overheidsdienst-niet overheidsdienst. Terecht is opgemerkt⁶, dat het algemeen belang uit vele componenten bestaat, waarvan vele buiten de overheidssector liggen. Wanneer uitsluitend de staking in overheidsdienst wordt verboden, wordt enerzijds onvoldoende rekening gehouden met het belang, dat de particuliere activiteit voor de behartiging van het algemeen belang heeft en worden anderzijds gedeelten van de overheidsactiviteit in hun belang overschat.

Tenslotte staat het Europees sociaal handvest in de weg aan een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren. Artikel 6, lid 4 van dit handvest erkent voor alle werknemers, de ambtenaren niet uitgezonderd, het recht van staking. Artikel 31 van het handvest, dat de mogelijkheid schept om de toepassing van de in het handvest neergelegde beginselen en de uitoefening van de daarin erkende en gewaarborgde rechten te beperken, wanneer zulks in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde,

arbeidsrecht, opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p. 107.

⁵ P. 255.

⁶ Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage 1958, p. 108.

de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden, laat, zoals we hiervoor⁷ hebben aangetoond, niet toe de ambtenaren als groep van het in artikel 6, lid 4 neergelegde stakingsrecht uit te sluiten

Onbeperkt stakingsrecht

Zijn er tegen een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren gegronde bezwaren aan te voeren, hetzelfde geldt ten aanzien van een onbeperkt stakingsrecht voor ambtenaren. De bezwaren zijn tweeerlei.

Allereerst kan van een aantal ambtenaren verlangd worden, dat ze niet in staking gaan. We denken hierbij op de eerste plaats aan de hoge(re) ambtenaren, die eigenlijk zelf overheid zijn, de beleidsambtenaren. Het zijn ambtenaren, die functies bekleden 'si étroitement associés à l'action gouvernementale qu'ils sont qu'une sorte de reflet sur le plan administratif, et il est dans la nature des choses d'attendre de leurs titulaires, non pas une simple réserve, mais un véritable loyalisme envers les institutions et même le Gouvernement'⁸. Het zijn de ambtenaren van wie Gazier stelde⁹. 'C'est plus en raison de ce qu'ils représentent et de la parcelle d'autorité qu'ils détiennent que de l'importance réelle des tâches qui leur sont confiées qu'on ne saurait admettre qu'ils pussent se mettre en grève'. Van een staking van deze ambtenaren kan gezegd worden, dat ze gezagsondermijnend is.

Verder denken we hierbij aan ambtenaren, werkzaam bij diensten, waarvan de werkzaamheden niet onderbroken mogen worden, wil de samenleving niet in zeer ernstige en wellicht onherstelbare mate geschaad worden. Deze diensten vervullen een zo essentiële functie, dat geëist mag worden, dat alle of bepaalde ambtenaren van die diensten zich van staking onthouden. Gedoeld wordt hier o.a. op de diensten van justitie, politie, gevangeniswezen, brandweer, gezond-

⁷ P 276

⁸ Aldus de commissaire de gouvernement in zijn 'conclusions' bij het arrest van de Franse conseil d'état van 1 oktober 1954, *La revue administrative* 1954, p. 512

⁹ In zijn 'conclusions' bij het arrest Dehaene van 7 juli 1960, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1950, p. 691 en *La revue administrative* 1950, p. 366

heidszorg, de diensten, die belast zijn met de levering van gas-, water- en elektriciteit en de sector van het openbaar vervoer.

Behalve de omstandigheid, dat van een aantal ambtenaren verlangd mag worden, dat ze niet in staking gaan, omdat een staking van deze ambtenaren gezagsondermijnend is of de samenleving zeer ernstige schade berokkent, is tegen een onbeperkt stakingsrecht voor ambtenaren nog een ander bezwaar aan te voeren.

In hoofdstuk 9¹⁰ hebben we nl. geconstateerd, dat een staking van ambtenaren naast een (ten aanzien van bepaalde ambtenaren) gezagsondermijnend karakter, ook een politiek, economisch en demonstratief karakter heeft. Op deze punten verschilt een ambtenarenstaking van een staking van particuliere werknemers en het zal nodig zijn een aantal voorzieningen te treffen om de uit deze verschillen voortvloeiende consequenties te voorkomen of althans binnen redelijke perken te houden.

Een beperkt stakingsrecht

De bezwaren enerzijds verbonden aan een algemeen stakingsverbod en anderzijds verband houdende met een onbeperkt stakingsrecht geven ons reden, voorstander te zijn van een beperkt stakingsrecht, een stakingsrecht waarbij, zoals in Frankrijk¹¹, een verzoening bewerkstelligd wordt tussen aan de ene kant de verdediging van de beroepsbelangen van de ambtenaren, en aan de andere kant de veiligstelling van de wezenlijke belangen van de samenleving, welke belangen door een staking van ambtenaren in ernstige mate geschaad kunnen worden. In de volgende paragraaf zullen wij aangeven hoe deze verzoening bereikt kan worden.

§ 3 - De inhoud van de beperking

De beperking van het stakingsrecht zal tweeledig dienen te zijn, namelijk:

¹⁰ P. 189.

¹¹ P. 39.

- a. een stakingsverbod voor bepaalde ambtenaren;
- b voor de overige ambtenaren een in bepaalde opzichten nadere reglementering van het hun toekomende stakingsrecht.

Ad a Een stakingsverbod

1. Een stakingsverbod zal allereerst moeten gelden voor de hoge(re) ambtenaren. Het betreft hier op de eerste plaats de ambtenaren met imperium, de beleidsambtenaren, die direct betrokken zijn bij, direct deel hebben aan de uitoefening van de eigenlijke overheidstaak. Het is de ambtenaar die, zoals Rombaut¹² het uitdrukt, 'propose, prépare et exécute les décisions gouvernementales, participe au pouvoir exécutif et finalement l'exerce'. Deze ambtenaren vertegenwoordigen de overheid, zijn eigenlijk zelf overheid.

Van deze ambtenaren mag terecht verlangd worden, dat ze niet in staking gaan. Ten aanzien van deze ambtenaren kan gezegd worden, dat ze door te staken in feite tegen zichzelf staken, dat ze door te staken ook handelen in strijd met voor hen geldende regels van ambtsethiek. Een staking van deze ambtenaren wordt door de samenleving ook als zeer gezagsondermijnd ervaren. Het is hierom, meer dan om de belangrijkheid van de door hen verrichte taken, dat aan hen een stakingsverbod moet worden opgelegd.

Nu zijn er natuurlijk ook niet hoge(re) ambtenaren, die de overheid bij de uitvoering van haar eigenlijke taak rechtstreeks in de samenleving representeren. We denken hierbij o.m. aan de belastingambtenaar, de douane-ambtenaar, de ambtenaar aan het loket op het gemeentehuis, etc. Van deze ambtenaren kan men echter niet zeggen dat zij, hoewel zij de overheid bij de uitvoering van een eigenlijke overheidstaak rechtstreeks in de samenleving vertegenwoordigen, direct deel hebben aan de 'action gouvernementale'. Zij bepalen niet het beleid, doch verrichten aan de hand van door hogerhand gegeven richtlijnen slechts uitvoerende arbeid. Deze ambtenaren zijn niet eigenlijk zelf overheid en worden ook niet als zodanig beschouwd. Voorts zijn er ook hoge(re) ambtenaren, die geen deel hebben aan de 'action gouvernementale', wier werkzaamheden identiek of ver-

¹² G. Rombaut, *La grève en droit public*, Journal des tribunaux 1961, p. 98.

gelijkbaar zijn met de werkzaamheden verricht in de particuliere sector. Het betreft hier de on eigenlijke overheidsactiviteiten. Te denken valt hierbij aan hoge(re) ambtenaren bij de overheidsvervoers- en communicatiebedrijven, de gemeentelijke gas-, licht- en waterbedrijven, etc. Een staking van deze ambtenaren pleegt door de samenleving echter ook als gezagsondermijndend te worden ervaren, omdat de samenleving, hoewel het hier geen eigenlijke overheidstaak betreft, in deze ambtenaren meer de vertegenwoordigers van de overheid dan werknemers ziet. Het aspect van het orgaan der overheid zijn overheerst bij deze ambtenaren over het werknemer zijn. Daarom mag ook aan deze ambtenaren het stakingsrecht ontzegd worden.

Tegen het hier gemaakte onderscheid tussen hoge(re) en niet hoge(re) ambtenaren kan het bezwaar worden ingebracht, dat de scheidingslijn tussen de ambtenaren met imperium, de beleidsambtenaren en de overige ambtenaren lang niet altijd nauwkeurig te trekken is. Er zullen inderdaad nog al wat functies aan te wijzen zijn met een gedeeltelijk beleidsaspect en een gedeeltelijk uitvoerend aspect. Dit meer praktische bezwaar hoeft echter op zichzelf nog geen beletsel te zijn de scheidingslijn toch te trekken. Voor iedere dienst apart zal vastgesteld dienen te worden welke ambtenaren tot de groep hoge(re) beleidsambtenaren behoren, aan wie het stakingsrecht ontzegd dient te worden. Het komt ons niet bezwaarlijk voor, indien bij deze vaststelling een ruime marge naar beneden in acht wordt genomen.

Ter voorkoming van misverstand zij er nog op gewezen, dat het hier gehanteerde begrip hoge(re) ambtenaren geen verband houdt met het door Berthélémy¹⁸ bij het zoeken naar een materieel ambtenaarsbegrip gemaakte onderscheid tussen fonctionnaires d'autorité en fonctionnaires de gestion, een onderscheid overigens dat heden ten dage, o.m. wegens de onmogelijkheid het in de praktijk door te voeren, weinig of niet meer wordt verdedigd.

Door Berthélémy werd onderscheid gemaakt tussen de handelingen, die de overheid verricht als zodanig, als état-puissance (eigenlijke

¹⁸ Zie o.a. H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e uitgave, Parijs 1933, p. 55.

overheidstaak) en de handelingen, die de overheid niet als zodanig verricht, als *état-personne morale* (oneigenlijke overheidstaak), m.a. w. handelingen die ook door particulieren kunnen worden verricht. De eerste handelingen worden dan *actes d'autorité* genoemd, de laatste *actes de gestion*. De ambtenaren die meewerken aan de eerstgenoemde taak, noemt men dan *fonctionnaires d'autorité*, de andere *fonctionnaires de gestion*. In de opvatting van Berthélémey diende het dienstverband van de *fonctionnaires d'autorité* publiekrechtelijk te zijn, van de *fonctionnaires de gestion* privaatrechtelijk. Voor de eerste categorie zou een stakingsverbod dienen te gelden, terwijl de tweede categorie het recht zou moeten hebben, aan een staking deel te nemen¹⁴. Het door ons gehanteerde begrip hoge(re) ambtenaren nu komt niet overeen met het begrip *fonctionnaires d'autorité*, enerzijds, omdat in het door ons gehanteerde begrip begrepen zijn de hoge(re) ambtenaren van de overheidsdiensten, die geen eigenlijke overheidstaak uitvoeren, anderzijds, omdat het door ons gehanteerde begrip niet omvat de vele lagere en middelbare ambtenaren, die meewerken aan de uitoefening van de eigenlijke overheidstaak, welke ambtenaren daarom door Berthélémey als *fonctionnaires d'autorité* werden beschouwd.

2. Een stakingsverbod zal eveneens dienen te gelden voor alle of bepaalde ambtenaren, werkzaam bij overheidsdiensten van vitaal belang. Het betreft hier de overheidsdiensten waarvan de werkzaamheden niet, of althans niet geheel onderbroken mogen worden, wil de samenleving niet in ernstige en wellicht onherstelbare mate geschaad worden. Hiervoor noemden we reeds de diensten van justitie, politie, gevangeniswezen, brandweer, gezondheidszorg, de diensten die belast zijn met de levering van gas, water en elektriciteit en, in bepaalde gevallen, de sector van het openbaar vervoer.

Van de diensten van politie, justitie, gevangeniswezen, brandweer en gezondheidszorg zal verlangd mogen worden dat ze ongestoord

¹⁴ Zie o.a. ook M. Nézard, *Théorie juridique de la fonction publique*, Parijs 1901 (diss.); Ch. German, *Le droit syndical et le droit de grève des fonctionnaires publics*, Parijs 1907 (diss.). Verder M. Ceresole, *La question des grèves de fonctionnaires en droit public français*, Lausanne 1925 (diss.).

blijven functioneren. Met het al of niet ongestoord functioneren valt of staat de samenleving, is het voortbestaan van de staat gemoeid. Ervan uitgaande, dat al het personeel werkzaam bij deze diensten noodzakelijk is voor het ongestoord functioneren, zal aan *alle* ambtenaren ervan, ongeacht welke functie ze uitoefenen, het stakingsrecht ontzegd moeten worden.

Wat de diensten betreft, die belast zijn met de levering van gas, water en elektriciteit, is niet zo zeer het totaal ongestoord functioneren vereist als wel het niet onderbroken worden van de gas-, water- en elektriciteitslevering. Daarom kan ten aanzien van deze diensten volstaan worden met het ontzeggen van het stakingsrecht aan die ambtenaren, die nodig zijn voor de oprichting en instandhouding van een nooddienst, welke nooddienst tot taak heeft een ononderbroken levering van gas, water en elektriciteit te waarborgen.

Wat de sector van het openbaar vervoer betreft, zal van geval tot geval nagegaan moeten worden of aan het personeel er van het stakingsrecht moet worden ontzegd. Soms zal het openbaar vervoer van een zodanig vitaal belang zijn, dat het verdedigbaar is een stakingsverbod voor het personeel, geheel of gedeeltelijk, in te voeren (het openbaar vervoer in Amsterdam), soms is het openbaar vervoer van veel minder vitaal belang, zodat een stakingsverbod niet gewettigd is (het openbaar vervoer in vele provinciesteden).

De hiervoor gegeven opsomming van overheidsdiensten, waarvan aan alle of bepaalde ambtenaren het stakingsrecht ontzegd moet worden, is niet limitatief. Er zijn zeker nog wel meer overheidsdiensten te noemen, die een zodanige essentiële functie vervullen dat verlangd mag worden dat alle of bepaalde ambtenaren van die diensten zich van staking onthouden. Het verdient wel aanbeveling, dat tevoren, na overleg met de ambtenarenorganisaties, duidelijk wordt vastgesteld voor welke functies c.q. ambtenaren een stakingsverbod geldt.

Ad b Nadere reglementering

Het aan de overige ambtenaren toe te kennen stakingsrecht zal op een aantal punten nader gereguleerd dienen te worden. Deze nadere reglementering zal, zoals zal blijken, hoofdzakelijk betrekking

moeten hebben op de door de vakorganisatie geleide staking en niet op de wilde staking.

1. Hiervoor¹⁵ hebben we geconstateerd, dat een ambtenarenstaking, ook al is zij geen echte politieke staking, toch wel een staking is met een politiek karakter. Een ambtenarenstaking kan daarom, zeker wanneer zij lang wordt volgehouden, licht in strijd komen met de regels van de democratie. Het zal daarom nodig zijn, dat een ambtenarenstaking, wanneer ze een bedreiging vormt van de democratie, geheel of gedeeltelijk gebroken kan worden. Dit kan geschieden door aan de overheid een vorderingsrecht toe te kennen op grond waarvan zij bepaalde of alle stakende ambtenaren kan vorderen het werk te hervatten. Dit vorderingsrecht dient toe te komen aan de overheid in haar hoedanigheid van politiek gezagsdrager, en niet aan de overheid in haar hoedanigheid van bestuurder-werkgever. Om dit zo duidelijk mogelijk tot uiting te brengen is het gewenst, dat de regering indien enigszins mogelijk pas na overleg met de staten-generaal van dit vorderingsrecht gebruik maakt. Door dit vorderingsrecht toe te kennen aan de overheid in zijn hoedanigheid van politiek gezagsdrager wordt bereikt dat men, wanneer de ambtenaren na de 'vordering' blijven doorstaken, deze staking dan geheel als een politieke staking kan beschouwen.

2. Hiervoor¹⁶ hebben we tevens geconstateerd, dat een ambtenarenstaking veelal demonstratief van karakter en kort van duur is, hetgeen nauw verband houdt met het hiervoor¹⁷ eveneens besproken niet-economisch karakter van een ambtenarenstaking.

Men kan nu, zoals Rivero¹⁸ doet, wel stellen, dat door een zodanige ambtenarenstaking de continuïteit van de dienst niet ernstig in gevaar komt en zulk een staking dus ook niet zo verwerpelijk is, daar staat dan echter wel tegenover, dat een samenleving ernstig gedesorganiseerd wordt, wanneer deze stakingen vrij veelvuldig voorkomen. Het gevaar nu is niet denkbeeldig, dat de ambtenarenstakingen, juist

¹⁵ P. 198.

¹⁶ P. 204.

¹⁷ P. 198.

¹⁸ J. Rivero, *Les grèves d'août et l'évolution du droit de grève des agents publics*, Droit social 1953, p. 525.

omdat ze kort van duur zijn en vaak tot intentie hebben om zgn. de eisen kracht bij te zetten, vrij veelvuldig zullen voorkomen, althans vaker dan stakingen van particuliere werknemers. De praktijk in Frankrijk en Italië wijst ook in die richting. Ook mag niet uit het oog worden verloren, dat zulke korte stakingen voor de vakorganisatie nogal aantrekkelijk zijn, omdat in mindere mate dan bij een lange staking voor het doen van uitkeringen aan de leden uit de stakingskas geput behoeft te worden.

Het komt ons daarom noodzakelijk voor dat, in verband met dit eigenaardige karakter van de ambtenarenstaking, een nadere reglementering plaatsvindt. Hierbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij hetgeen in de private sector met betrekking tot de collectieve arbeidsovereenkomst veelal plaatsvindt. De meeste c.a.o.'s namelijk bevatten een vredesplichtclausule, krachtens welke partijen zich verbinden gedurende de looptijd van de overeenkomst niet het strijdmiddel van staking (en uitsluiting) te zullen gebruiken¹⁹.

Hoewel nu de overheid met de vakorganisaties geen overeenkomst met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden sluit, doch deze arbeidsvoorwaarden eenzijdig vaststelt, zou toch een zodanige regeling getroffen kunnen worden, dat een bepaalde regeling van de arbeidsvoorwaarden voor een bepaald tijdvak geldt en dat in dat tijdvak geen staking uitgeroepen mag worden ter verbetering van die arbeidsvoorwaarden. Een stakingsoproep zou dan alleen geoorloofd zijn, indien de hiervoor bedoelde termijn verstreken is en inmiddels nog geen overeenstemming is bereikt over de inhoud van het arbeids-

¹⁹ Men kent de absolute en de relatieve vredesplicht. In het eerste geval is de staking onder alle omstandigheden geheel ongeoorloofd, in het tweede geval is de staking alleen uitgesloten voor acties, die ten doel hebben wijziging in de c.a.o. aan te brengen. Ten aanzien van de relatieve vredesplicht merkt N. E. H. van Esveld, *De werkstaking in onze sociale verhoudingen*, Haarlem 1962, p. 51 op, dat deze van betrekkelijke waarde is 'daar het niet onder de arbeidsvoorwaarden opgenomen zijn van rechten of mogelijkheden doorgaans zal kunnen worden uitgelegd de uitdrukkelijke bedoeling te zijn geweest. Zo zal ter verkrijging van een winstdeel niet rechtmatig gestaakt kunnen worden tijdens de looptijd ener c.a.o., waarin wel een relatieve vredesplicht maar geen recht op winstdeling is opgenomen. Terecht leidt dit ertoe een conclusie als die van Mannoury (J. Mannoury, *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Alphen aan den Rijn 1961, p. 53) te trekken, namelijk dat de relatieve vredesplicht de neiging heeft uit te groeien tot een absolute'.

voorwaardenpakket voor het komende tijdvak. Hiermee zou dan bereikt worden dat in de publieke sector een analoge vredesplicht zou komen te gelden als in de private sector, waardoor de o.i. nadelige consequenties verbonden aan het demonstratief en kort van duur zijn van de ambtenarenstaking zoveel mogelijk worden weggenomen.

Opgemerkt moge nog worden, dat met zulk een regeling aangesloten zou worden bij de bestaande praktijk, althans waar het de algemene salarisverhoging betreft. Immers, de huidige situatie is zo dat in het georganiseerd overleg omstreeks 1 januari van ieder jaar steeds wordt gezien welke salarisverhoging mogelijk wordt geacht.

3. In hoofdstuk 3²⁰ hebben wij reeds gesteld, dat wij staking een ultimum remedium, een uiterst middel achten. Dit wil zeggen, dat de staking pas in aanmerking mag komen, indien alle vreedzame middelen om tot een bevredigende oplossing te komen zijn uitgeput. Dat betekent dus, dat er pas sprake van staking kan zijn, nadat serieuze onderhandelingen zijn gevoerd en langs de weg van bemiddeling en eventueel van arbitrage geprobeerd is het geschil te beslechten. Geldt het vorenstaande voor particuliere werknemers, het zal in nog sterkere mate dienen te gelden voor ambtenaren.

Evenals dit het geval is bij een staking van particuliere werknemers, zal ook bij een staking van ambtenaren door de vakorganisaties een ruime aanzeggingstermijn, minimaal twee weken, in acht dienen te worden genomen. In deze periode kan de overheid dan ook nog de nodige maatregelen treffen om de door de staking te veroorzaken schade voor de samenleving zo veel mogelijk te beperken. Wij zouden zelfs zo ver willen gaan de overheid de bevoegdheid te verlenen de aangekondigde staking voor maximaal dertig dagen in het algemeen belang, zulks ter beoordeling van de overheid, op te schorten. In dat tijdvak kunnen dan tevens nieuwe pogingen ondernomen worden de partijen nader tot elkaar te brengen.

Met het stellen van een ruime aanzeggingstermijn en met het verlenen van de bevoegdheid aan de overheid de aangekondigde staking voor een bepaald tijdvak op te schorten wordt bereikt, dat de onver-

²⁰ P. 27.

mijdelijk met de staking gepaard gaande emotionaliteit zoveel mogelijk wordt teruggedrongen, d.w.z. dat een zekere afkoeling wordt bewerkstelligd²¹. Zulk een afkoeling zal ongetwijfeld in het belang zijn van beide partijen.

§ 4 - De juridische positie van de ambtenaar en van de vakorganisatie

Rest ons na de hiervoor gegeven proeve van een oplossing nog de juridische positie van de individuele ambtenaar en de juridische positie van de vakorganisatie bij een ambtenarenstaking nader te preciseren. Zowel voor de juridische positie van de individuele ambtenaar als voor de juridische positie van de ambtenarenvakorganisatie zal aansluiting gezocht dienen te worden bij het hiervoor besproken voorontwerp Samkalden²². Zo zal de verplichting van de ambtenaar, bedoeld in artikel 50 van het algemeen rijksambtenarenreglement²³, voor zover nodig geschorst moeten worden, indien hij deelneemt aan een werkstaking waarvan de leiding berust bij een rechtspersoonlijkheid bezittende vakorganisatie van ambtenaren, die aangesloten is bij een van de centrales, welke toegelaten zijn tot de commissie voor georganiseerd overleg. De schorsing duurt zolang de staking voortduurt of totdat deze bij gerechtelijke uitspraak onrechtmatig is verklaard. Indien de staking onrechtmatig wordt verklaard, herleeft de plicht, neergelegd in artikel 50. De ambtenaar, die dan nog doorstaat, pleegt plichtsverzuim als bedoeld in artikel 80 van het algemeen rijksambtenarenreglement²⁴ en kan disciplinair gestraft worden²⁵.

²¹ Zie ook Het stakingsverbod voor ambtenaren, uitgave Algemene rooms-katholieke ambtenarenvereniging, 's-Gravenhage 1963, p. 30.

²² P. 25.

²³ Artikel 50, lid 1 A.R.A.R. luidt: 'De ambtenaar is gehouden, de plichten uit zijn ambt voortvloeiende, nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zooals een goed ambtenaar betaamt'.

²⁴ Artikel 80, lid 1 A.R.A.R. luidt: 'De ambtenaar, die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, kan deswege disciplinair worden gestraft'.

²⁵ Zie hieromtrent ook Stakingsrecht voor ambtenaren, rapport van de commissie ter bestudering van het stakingsrecht, in opdracht van het hoofdbestuur van de Katholieke bond van overheidspersoneel, oktober 1966, p. 26.

Met het vorenstaande is dan tevens de positie van de vakorganisatie van ambtenaren aan de orde gesteld. Evenals in de particuliere sector zal de al of niet rechtmatigheid van de georganiseerde werkstaking beoordeeld moeten worden naar het optreden van de vakorganisatie en niet naar dat van de individuele ambtenaar. De overheid zal dus, indien zij de staking onrechtmatig acht, de vakorganisatie(s) moeten aanspreken.

De vordering tot onrechtmatigverklaring zal door de overheid dienen te worden voorgebracht bij de civiele rechter en niet bij de ambtenarenrechter. De ambtenarenrechter heeft nl. slechts tot taak overheidshandelingen ten opzichte van de individuele ambtenaar te toetsen. De ambtenaar is dan, althans in eerste aanleg, de eiser, de overheid de verweerder. Bij een ambtenarenstaking is echter de privaatrechtelijke ambtenarenorganisatie de gedaagde partij. Het ligt dan ook voor de hand de vordering tot onrechtmatigverklaring van de staking bij de civiele rechter voor te brengen²⁶.

De civiele rechter zal, evenals dit in het systeem van het voorontwerp-Samkalden bij een staking in de particuliere sector het geval is, de al of niet rechtmatigheid van het optreden van de vakorganisatie van ambtenaren dienen te beoordelen naar de normen, die in het verkeer tussen werkgevers, i.c. de overheid, en de vakorganisaties van ambtenaren gelden. Hierbij zal de rechter, zoals we gezien hebben, het optreden van de vakorganisatie ook kunnen toetsen aan artikel 1401 van het burgerlijk wetboek en met name aan de eisen van de maatschappelijke zorgvuldigheid. Wat overigens precies de inhoud van deze normen zal zijn, is momenteel niet aan te geven²⁷. Wel zal, zoals we hiervoor reeds gesteld hebben, in ieder geval geëist mogen worden, dat serieuze onderhandelingen zijn gevoerd, dat het geschil niet langs de weg van bemiddeling en eventueel van arbitrage opgelost kan worden en dat een behoorlijke aanzeggingstermijn in acht is genomen. Verder zal verlangd mogen worden, dat doel en middelen niet in strijd met de wet, de openbare en de goede zeden zijn, dat het doel niet kennelijk onredelijk is en dat er geen schromelijke onevenredig-

²⁶ Zie ook het rapport, genoemd onder 25.

²⁷ Zie omtrent deze normen ook p. 31.

heid bestaat tussen middel en doel²⁸. Voor de verdere ontwikkeling van deze normen zal dan de rechter aangewezen zijn.

De vraag rijst nog hoe de juridische positie van de individuele ambtenaar, die aan een wilde staking deelneemt, geregeld dient te zijn. Naar onze opvatting zal, zulks geheel in aansluiting bij het voorontwerp-Samkalden, voor de ambtenaar die aan een wilde staking deelneemt de verplichting, bedoeld in artikel 50 van het algemeen rijksambtenarenreglement niet geschorst dienen te worden. In beginsel vormt deelnemen aan zulk een staking plichtsverzuim, waardoor de ambtenaar zich blootstelt aan disciplinaire bestraffing. Tegen een eventuele disciplinaire straf kan de betrokken ambtenaar dan in beroep komen bij de ambtenarenrechter. Deze zal dan dienen uit te maken of de omstandigheden, waaronder het plichtsverzuim plaatsvindt, van dien aard zijn, dat naar de heersende rechtsovertuiging in redelijkheid van de ambtenaren niet kan worden gevergd de arbeid voort te zetten of bepaalde werkzaamheden te verrichten. Zo ja, dan zal hij tot de conclusie moeten komen, dat de overheid na afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet tot de beschikking, waarbij de disciplinaire straf is opgelegd, heeft kunnen komen en derhalve deze beschikking nietig dienen te verklaren.

§ 5 - Wettelijke c.q. reglementaire voorzieningen

Verwezenlijking van de in dit hoofdstuk voorgestelde proeve van een oplossing zal een aantal wettelijke c.q. reglementaire voorzieningen vergen. Er zal een bepaling dienen te komen, waarin in beginsel het recht tot staken wordt erkend. Tevens zal aan een aantal ambtenaren het stakingsrecht moeten worden onttrokken. Daarnaast zal o.m. geregeld dienen te worden de toekenning van het vorderingsrecht ten behoeve van de overheid, de juridische positie van de individuele ambtenaar bij een staking, de juridische positie van de vakorganisatie, althans een algemene verwijzing naar de normen, waarnaar haar optreden beoordeeld dient te worden.

²⁸ Zie o.a. P. Borst, Vaagheden en inconsequenties in en om het stakingsrecht. Sociaal maandblad arbeid 1959, p. 469, en Advies van de werkgroep ingesteld door de minister van justitie a.i. op 17 februari 1959 inzake wettelijke regeling van de werkstaking, 's-Gravenhage 1961, p. 12.

De meeste van deze voorzieningen zouden eventueel hun beslag kunnen vinden in de ambtenarenwet en het algemeen rijksambtenarenreglement. Wij zouden er echter de voorkeur aan geven wanneer, naast de ongetwijfeld noodzakelijke wijzigingen in het algemeen rijksambtenarenreglement, deze materie geregeld zou worden in een aparte wet, een zgn. stakingswet, met de nodige uitvoeringsvoorschriften. In deze wet zou dan ook de materie met betrekking tot de staking van particuliere werknemers geregeld kunnen worden.

§ 6 - Slotconclusie

De vraag, die we ons zelf in hoofdstuk 1 gesteld hebben, nl. of het, in het perspectief van de wettelijke toekenning van het stakingsrecht aan de werknemers in de private sector en de wettelijke regeling daarvan juist is, dit stakingsrecht aan de werknemers in de publieke sector, de ambtenaren, te onthouden, beantwoorden wij dus ontkennend. Noch in de omstandigheid, dat bij een ambtenarenstaking de overheid als werkgever betrokken is, noch in de ambtenaarsverhouding, noch in de gevolgen, die een ambtenarenstaking voor het algemeen belang heeft, zijn naar onze opvatting gegronde argumenten te vinden, die rechtvaardigen aan de ambtenaren als *groep* het stakingsrecht te onzeggen. Wel rechtvaardigt de geheel eigen positie van de overheid een, vergeleken met de situatie in de particuliere sector, in bepaalde opzichten bijzondere reglementering van het aan de ambtenaren toe te kennen stakingsrecht, terwijl de eigen aard van de verhouding, waarin de hoge(re) ambtenaren tot de overheid staan en het essentieel belang voor de samenleving van een aantal door ambtenaren uitgeoefende functies, een stakingsverbod voor deze beperkte categorieën ambtenaren wettigen.

samenvatting

Sedert 1903, het jaar waarin de grote spoorwegstakingen plaats vonden, is het aan ambtenaren en spoorwegpersoneel in Nederland strafrechtelijk verboden om te staken.

Momenteel leeft men in Nederland echter aan de vooravond van de afschaffing van dit strafrechtelijk stakingsverbod.

In verband nl. met de op handen zijnde goedkeuring door de Nederlandse staten-generaal van artikel 6, lid 4 van het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees sociaal handvest, in welk lid het recht van werkgevers en werknemers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht wordt erkend, is een voorstel van de regering aan de staten-generaal te verwachten om het stakingsverbod uit het wetboek van strafrecht te schrappen.

Dit schrappen van het strafrechtelijk stakingsverbod wil echter niet zeggen dat het de ambtenaren mogelijk zal worden in staking te gaan. De regering is nl. van opvatting, dat het deelnemen aan een staking door ambtenaren ongeoorloofd is en plichtsverzuim oplevert en derhalve aanleiding kan geven tot disciplinaire maatregelen.

Naar verluidt, zou de Nederlandse regering zelfs overwegen een verbodsbepaling ter zake in het algemeen rijksambtenarenreglement op te nemen. Zulk een bepaling wordt door de Nederlandse regering dus kennelijk niet in strijd geacht met de bepalingen van het Europees sociaal handvest.

In een geheel andere richting gaat de ontwikkeling ten aanzien van het stakingsrecht voor particuliere werknemers in Nederland. Daar valt steeds meer een ontwikkeling te constateren in de richting van een uitdrukkelijke wettelijke toekenning en regeling van het recht tot staken. Dit wordt zeer duidelijk geïllustreerd door het voorontwerp van wet, houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot

de werkstaking, het zgn. voorontwerp Samkalden, zoals dat in maart 1966 door de regering om advies aan de sociaal-economische raad is toegezonden. Dit voorontwerp beoogt voor Nederland te komen tot een erkenning van het stakingsrecht voor de werknemers in de private sector, een stakingsrecht dat in de andere landen van de Europese gemeenschap hetzij door de grondwet (Frankrijk, Italië, Luxemburg), hetzij door de wet (België), hetzij door de rechtspraak (Duitsland) reeds uitdrukkelijk is erkend.

Deze studie heeft nu tot doel te onderzoeken of het, in het perspectief van de wettelijke toekenning en regeling van het stakingsrecht voor de werknemers in de private sector, juist is, om zoals de Nederlandse regering voornemens is te doen, dit stakingsrecht aan de werknemers in de publieke sector, de ambtenaren dus, te onthouden.

Deel I omvat, behalve een inleidend hoofdstuk, een hoofdstuk over het begrip staking, een hoofdstuk over de situatie met betrekking tot het stakingsrecht voor de particuliere werknemers in Nederland en ten slotte een hoofdstuk over de regeling van het stakingsrecht voor ambtenaren in een aantal andere landen.

In deel II, dat vooral betrekking heeft op de historie, wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de totstandkoming van het strafrechtelijk stakingsverbod, aan de toepasselijkheid van dit verbod, aan de staking van het Amsterdamse gemeentepersoneel in 1955 en aan de opvattingen in de Nederlandse literatuur omtrent een eventueel stakingsrecht voor ambtenaren.

Deel III is dan meer toegespitst op de vraagstelling of het, in het perspectief van de wettelijke toekenning en regeling van het stakingsrecht voor de particuliere werknemers, juist is dit stakingsrecht aan de ambtenaren te onthouden.

Allereerst wordt opgemerkt, dat eventuele verschillen gelegen kunnen zijn in:

- a de hoedanigheid van de werkgever
- b de hoedanigheid van de werknemer en
- c de gevolgen van de staking.

Aan elk van deze punten wordt een hoofdstuk besteed (resp. hoofdstuk 9, 10 en 11), waarna hoofdstuk 12 nog aandacht schenkt aan de bepalingen ter zake van staking in het Europees sociaal handvest en de consequenties, die deze bepalingen hebben of dienen te hebben voor een staking van ambtenaren in Nederland. In het laatste hoofdstuk wordt dan op basis van het verhandelde in de hoofdstukken 9, 10, 11 en 12 een eigen standpunt inzake het ambtenarenstakingsvraagstuk geformuleerd en tevens een 'proeve van een oplossing' gegeven.

In hoofdstuk 9 wordt geconstateerd, dat de omstandigheid, dat de overheid bij een ambtenarenstaking betrokken is met zich brengt, dat de ambtenarenstaking een politiek, een niet-economisch, een demonstratief en soms een gezagsondermijnend karakter heeft.

Een politiek karakter, omdat ze gericht is tegen de overheid, zij het dan tegen de overheid in een andere hoedanigheid (bestuurder-werkgever) dan de hoedanigheid van de overheid (politiek gezagsdrager) waartegen de echte politieke staking gericht is.

Een niet-economisch karakter, omdat bij een staking in overheidsdienst niet zoals bij een staking in de particuliere onderneming beoogd wordt de werkgever wegens geldelijk verlies overstag te doen gaan, maar wegens de stagnering van de diensten en de daardoor aan de gemeenschap veroorzaakte overlast.

Een demonstratief karakter omdat, zoals de buitenlandse praktijk leert, de ambtenarenstaking, anders dan een staking van particuliere werknemers, vaak een appèl, een beroep op de gemeenschap is. Dit demonstratieve karakter vloeit voort uit de omstandigheid, dat de gemeenschap, het publiek vaak direct belanghebbend is bij het normaal functioneren van de overheidsdienst.

Tenslotte een gezagsondermijnend karakter, waar het betreft een staking van ambtenaren, die werkzaam zijn in een overheidsdienst, welke in de samenleving een specifieke gezagsfunctie uitoefent, of een staking van hogere ambtenaren, die zo dicht bij het overheidsgezag staan, dat ze er als het ware mee vereenzelvigd worden.

In hoofdstuk 10 wordt dan nagegaan of de ambtenaarsverhouding zich verzet tegen een staking.

Betoogd wordt, dat men de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden door de overheid niet behoeft los te laten om een stakingsrecht voor ambtenaren te kunnen aanvaarden. Het eenzijdig en eigenmachtig optreden van de overheid heeft plaats gemaakt voor een zekere medezeggenschap van de ambtenaren. In feite vormt de eenzijdige vaststelling door de overheid slechts de formele bezegeling van de uitkomsten van het overleg. Dit overleg nu zal alleen maar aan waarde en inhoud winnen, wanneer de ambtenaren het recht krijgen te staken. Dan pas zal er een machtsevenwicht ontstaan tussen de overheid en de ambtenarenorganisaties, dan pas zal er werkelijk onderhandeld kunnen worden.

Aan een staking van ambtenaren kan ook niet meer worden tegengeworpen, dat de ambtenaren, vergeleken met de particuliere werknemers, in een sterk bevoorrechte positie verkeren en dat zij, door deze bevoorrechte positie te aanvaarden, hebben afgezien van het middel van staking. Deze tegenwerping zou wellicht steekhoudend geweest zijn in de negentiende en in de eerste decennia van de twintigste eeuw, toen de ambtenaren een rechts- en materiële positie bezaten, die zeer gunstig afstak tegen die van de particuliere werknemers. Dit is nu niet meer het geval. De voorrechten van de ambtenaren hebben opgehouden voorrechten te zijn, doordat ook de particuliere werknemers veelal in het genot ervan werden gesteld. Ook kan men niet meer stellen, dat de ambtenaren, daar zij organen van de overheid zijn en als zodanig de overheid vertegenwoordigen, feitelijk niet kunnen staken, omdat zij door tegen de overheid te staken tegen zichzelf staken. Dit was misschien zo in de negentiende eeuw, toen het ambtenarencorps beperkt was en de ambtenaren vaak behoorden tot een kleine elite. Als gevolg van de omstandigheid, dat de staat zich in de twintigste eeuw ontwikkeld heeft tot een welvaartsstaat, is het aantal ambtenaren sterk toegenomen en zijn de ambtenaren primair in ondergeschiktheid arbeid presterende mensen zoals alle andere werknemers geworden. Zij zijn veelal zeker niet meer als organen van de overheid te beschouwen.

Tenslotte wordt dan geconstateerd, dat de gezags- en ondergeschiktheidsverhouding in de ambtenaarsverhouding niet wezenlijk verschilt van die in de particuliere arbeidsverhouding, zodat een staking ook niet

op dit punt beschouwd kan worden als in strijd met de ambtenaarverhouding, terwijl de aan de ambtenaar te stellen eisen van ambtsethiek voor de in het algemeen lagere en middelbare ambtenaren wel zo minimaal zijn, dat men niet op grond daarvan kan stellen dat een staking in strijd is met de ambtenaarsverhouding.

Kan men derhalve stellen, dat de ambtenaarsverhouding zich niet verzet tegen een staking, een uitzondering dient hier echter wel gemaakt te worden voor de hogere beleidsambtenaren, die als het ware met de overheid vereenzelvigd worden, eigenlijk zelf overheid zijn. Een staking van deze ambtenaren kan geacht worden te strijden met de ambtenaarsverhouding en wel, omdat deze ambtenaren door te staken in feite tegen zichzelf staken en dan tevens handelen in strijd met de voor hen geldende eisen van ambtsethiek.

In hoofdstuk 11 blijkt, dat het algemeen belang geen stakingsverbod voor ambtenaren rechtvaardigt. Zo worden er in de overheidssector zowel werkzaamheden verricht, waarvan terecht verlangd kan worden dat ze niet onderbroken worden, als activiteiten, waarvan de onderbreking slechts minimale schade voor het algemeen belang ten gevolge heeft. Anderzijds zijn er vele particuliere activiteiten, die van essentieel belang zijn voor de gemeenschap. Er wordt daarom een veel te ruim criterium gehanteerd, wanneer ten aanzien van de gevolgen voor het algemeen belang een verbod van staking gebaseerd wordt op de onderscheiding overheidsdienst – niet-overheidsdienst, met de publiekrecht – privaatrecht.

In hoofdstuk 12, waarin de betekenis van het Europees sociaal handvest voor een staking van ambtenaren besproken wordt, wordt allereerst gesteld, dat artikel 6, lid 4 van het handvest, inhoudende het stakingsrecht, ook op ambtenaren van toepassing moet worden geacht. Bij de voorbereiding van het handvest is nimmer een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de ambtenaren. Overigens kan, hoewel structuur en redactie van het handvest hiervoor wel pleiten, artikel 6, lid 4 van het handvest niet geacht worden rechtstreekse werking te hebben wegens de bepaling – en met name de ontstaansgeschiedenis ervan – in de bijlage van het handvest, waarin wordt gesteld, dat het handvest juridische verplichtingen van internationale

aard bevat, waarvan de toepassing uitsluitend aan het in deel iv omschreven toezicht is onderworpen. Voor de werking van artikel 6, lid 4 in de nationale rechtsorde is dus nog een ingrijpen van de Nederlandse wetgever nodig. Dit ingrijpen is echter niet nodig, wanneer de Nederlandse ambtenarenrechter het in 1956 ingenomen standpunt, dat deelneming aan een staking plichtsverzuim is en derhalve aanleiding kan geven tot disciplinaire maatregelen, verlaat. In dat geval zou zich, juist zoals in Frankrijk, een jurisprudentieel stakingsrecht kunnen ontwikkelen.

Het lijkt niet verdedigbaar de ambtenaren als groep op grond van artikel 31 van het handvest van het in artikel 6, lid 4 van datzelfde handvest toegekende stakingsrecht uit te zonderen.

De woorden 'nécessaires' en 'ordre public' in artikel 31 lenen zich niet voor zulk een ruime interpretatie. Wel rechtvaardigt artikel 31 een stakingsverbod voor bepaalde categorieën ambtenaren, zoals de rechterlijke macht, politie, gevangenispersonnel etc. Ook is een verbod aan de hogere ambtenaren om te staken met dit artikel te rijmen. Een stakingsverbod op grond van artikel 31 aan de ambtenaren in hun totaliteit zou er echter aan voorbijgaan, dat artikel 31 voor uitzonderingsgevallen geschreven is. Toepassing van artikel 31 op alle ambtenaren, op meer dan 10% van de werknemende bevolking in Nederland, kan toch geen uitzondering meer worden genoemd.

In het laatste hoofdstuk, waarin op basis van het verhandelde in de hoofdstukken 9, 10, 11 en 12 een eigen opvatting wordt geformuleerd, wordt enerzijds een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren verworpen, maar worden anderzijds ook bezwaren aangevoerd tegen een onbeperkt stakingsrecht.

Tegen een stakingsverbod worden de drie volgende bezwaren aangevoerd:

I Voor elke groep van mensen, die van loonarbeid moet leven, is een stakingsverbod een exceptionele behandeling, die alleen gerechtvaardigd is, wanneer er ook een exceptionele bescherming van de belangen van de betrokken werknemers tegenover staat. Van zulk een exceptionele bescherming van belangen nu is in Nederland ten aanzien van de ambtenaren geen sprake.

2 Het onderscheid publiekrecht-privaatrecht, overheidsdienst-niet-overheidsdienst vormt een veel te willekeurig criterium voor een stakingsverbod.

3 Artikel 6, lid 4 van het Europees sociaal handvest verzet zich tegen een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren.

Tegen een onbeperkt stakingsrecht voor ambtenaren zijn tweecërlei bezwaren aan te voeren. Enerzijds mag van sommige ambtenaren verlangd worden, dat zij niet in staking gaan, anderzijds maakt de omstandigheid, dat een staking van ambtenaren, naast een ten aanzien van bepaalde ambtenaren gezagsondermijndend karakter, ook een politiek, niet-economisch en demonstratief karakter heeft een aantal voorzieningen noodzakelijk.

De bezwaren enerzijds verbonden aan een algemeen stakingsverbod en anderzijds verband houdende met een onbeperkt stakingsrecht zijn er de reden van, dat in deze studie wordt gepleit voor toekenning van een beperkt stakingsrecht, een stakingsrecht, waarbij, zoals in Frankrijk, een verzoening bewerkstelligd wordt tussen aan de ene kant de verdediging van de beroepsbelangen van de ambtenaren en aan de andere kant de veiligstelling van de wezenlijke belangen van de samenleving. De beperking van het stakingsrecht zal dan tweeledig dienen te zijn:

- a een stakingsverbod voor bepaalde ambtenaren;
- b voor de overige ambtenaren een in bepaalde opzichten nadere reglementering van het hun toekomende stakingsrecht.

Ad a Een stakingsverbod zal dienen te gelden voor de hogere ambtenaren, die zo dicht bij het overheidsgezag staan dat ze als het ware met de overheid vereenzelvigd worden. Tevens zal een stakingsverbod dienen te gelden voor alle, of wanneer hiermee volstaan kan worden, bepaalde ambtenaren werkzaam bij overheidsdiensten van vitaal belang. Gedacht wordt hierbij o.a. aan de diensten van justitie, politie, gevangeniswezen, brandweer, gezondheidszorg, de diensten die belast zijn met de levering van gas, water en elektriciteit en in bepaalde gevallen de sector van het openbaar vervoer.

Ad b Omdat een ambtenarenstaking een staking met een politiek

karakter is, zal zij, zeker wanneer zij lang wordt volgehouden, licht in strijd komen met de regels van de democratie. Het zal daarom nodig zijn, dat een ambtenarenstaking geheel of gedeeltelijk 'gebroken' kan worden. Dit kan geschieden door aan de overheid een vorderingsrecht toe te kennen, op grond waarvan zij bepaalde of alle stakende ambtenaren kan vorderen om het werk te hervatten. Ook de omstandigheid, dat een ambtenarenstaking vaak demonstratief van karakter en kort van duur is vergt een nadere reglementering. Om te voorkomen, dat zulke stakingen vrij veelvuldig plaatsvinden, wordt bepleit, dat een bepaalde regeling van de arbeidsvoorwaarden voor een bepaald tijdvak geldt en dat in dat tijdvak geen staking uitgeroepen mag worden ter verbetering van die arbeidsvoorwaarden. Tenslotte zal bij een staking een ruime aanzeggingstermijn, minimaal twee weken, in acht genomen dienen te worden. In deze periode kan de overheid dan ook nog de nodige maatregelen treffen om de door de staking te veroorzaken schade voor de samenleving zo veel mogelijk te beperken.

Geen bezwaar bestaat er ook tegen aan de overheid de bevoegdheid te verlenen de aangekondigde staking voor maximaal een maand in het algemeen belang, zulks ter beoordeling van de overheid, op te schorten. In dat tijdvak kunnen dan tevens nieuwe pogingen ondernomen worden de partijen nader tot elkaar te brengen.

Tenslotte wordt in het laatste hoofdstuk nog besproken de juridische positie van de ambtenaar en van de vakorganisatie bij een staking. Ten aanzien hiervan wordt aansluiting gezocht bij hetgeen dien-aangaande is voorgesteld voor de particuliere werknemers in het voorontwerp van wet, houdende wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking, het zgn. voorontwerp-Samkalden, nl. schorsing van de arbeidsverplichting van de ambtenaar bij een door een vakorganisatie geleide staking en beoordeling door de rechter van de al of niet rechtmatigheid van het optreden van de vakorganisaties naar de normen, die in het verkeer tussen werkgevers, i.c. de overheid, en de vakorganisaties van ambtenaren gelden.

résumé

Depuis 1903, l'année des grandes grèves des cheminots, le code pénal néerlandais interdit aux fonctionnaires et aux employés des chemins de fer de se mettre en grève.

Aujourd'hui cependant on se trouve aux Pays-Bas à la veille de l'abolition de cette interdiction pénale de la grève.

A présent que les états généraux néerlandais sont sur le point de ratifier l'article 6, paragraphe 4, de la charte sociale européenne (signée le 18 octobre 1961 à Turin), – dans ce paragraphe les parties contractantes reconnaissent le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève – on peut s'attendre à ce que le gouvernement dépose un projet de loi ayant pour but de supprimer les articles du code pénal en vertu desquels la grève est interdite.

Cependant, la suppression de ces clauses prohibitives ne veut pas encore dire que les fonctionnaires auront la possibilité de se mettre en grève. En effet le gouvernement est d'avis que la participation des fonctionnaires à une grève est illicite, qu'elle fait naître la prévarication et que, par conséquent, elle peut donner lieu à des mesures disciplinaires.

On dit que le gouvernement néerlandais prend même sérieusement en considération l'addition au règlement général des fonctionnaires de l'état d'une clause prohibitive concernant la grève. Selon les vues du gouvernement néerlandais, une telle clause n'est donc pas considérée comme étant contraire aux dispositions de la charte sociale européenne.

L'évolution du droit de grève pour les travailleurs du secteur privé aux Pays-Bas tend dans une tout autre direction. On y constate de plus en plus une évolution dans le sens d'une attribution légale et d'une réglementation du droit de grève. Ceci est clairement illustré par l'avant-projet de loi contenant des propositions concernant la

grève (l'avant-projet Samkalden), avant-projet que le gouvernement a soumis au conseil économique et social au mois de mars 1966. Cet avant-projet a pour but d'aboutir aux Pays-Bas à une reconnaissance du droit de grève pour les travailleurs du secteur privé. Dans les autres pays de la communauté européenne, ce droit de grève a déjà été reconnu expressément, soit par la constitution (en France, en Italie et au Luxembourg), soit par la loi (en Belgique), soit par la jurisprudence (en Allemagne).

Cette étude a pour objet d'examiner si, dans la perspective de l'attribution légale et de la réglementation du droit de grève pour les travailleurs du secteur privé, il est équitable – comme le gouvernement néerlandais a l'intention de le faire – de priver de ce droit de grève les travailleurs du secteur public, c'est-à-dire les fonctionnaires. La première partie contient, outre un chapitre d'introduction, un chapitre sur la notion de grève, un chapitre sur la situation aux Pays-Bas en ce qui concerne le droit de grève des travailleurs du secteur privé et, enfin, un chapitre sur la réglementation du droit de grève des fonctionnaires dans certains autres pays.

Dans la deuxième partie, principalement historique, on étudie successivement la réalisation de l'interdiction pénale de la grève, l'applicabilité de cette interdiction, la grève du personnel municipal d'Amsterdam en 1955 et les conceptions, dans la littérature néerlandaise, d'un éventuel droit de grève accordé aux fonctionnaires.

La troisième partie enfin examine plus spécialement la question de savoir si, dans la perspective de la reconnaissance légale et de la réglementation du droit de grève pour les travailleurs du secteur privé, il est équitable de priver les fonctionnaires de ce droit de grève.

Avant tout on remarque que des distinctions éventuelles peuvent concerner :

- a la qualité de l'employeur ;
- b la qualité de l'employé, et
- c les conséquences de la grève.

Un chapitre est consacré à chacun de ces points (respectivement les chapitres 9, 10 et 11). Ensuite le chapitre 12 examine les dispositions de la charte sociale européenne relatives à la grève et les conséquences que ces dispositions entraînent, ou doivent entraîner, en cas d'une

grève des fonctionnaires aux Pays-Bas. Au dernier chapitre il est formulé un point de vue personnel concernant la question de la grève des fonctionnaires, point de vue basé sur ce qui a été traité aux chapitres 9, 10, 11 et 12, et il est proposé 'un essai de solution'.

Au chapitre 9 on constate que le fait que l'autorité soit intéressée à une grève des fonctionnaires donne à une telle grève un caractère politique, un caractère non-économique, un caractère de manifestation et parfois un caractère préjudiciable au pouvoir.

Un caractère politique, puisque dirigée contre l'autorité, fût-ce contre l'autorité en une autre qualité (administrateur-employeur) que celle de l'autorité (autorité politique) contre laquelle est dirigée la grève politique proprement dite.

Un caractère non-économique, parce qu'une grève des fonctionnaires, à la différence d'une grève des travailleurs du secteur privé, a pour but de mettre en échec l'employeur, non par suite de pertes financières, mais par suite de la stagnation des services et des inconvénients qui en découlent pour la communauté.

Un caractère de manifestation parce que, comme le montre la pratique dans d'autres pays, la grève des fonctionnaires, à la différence de celle des travailleurs du secteur privé, fait souvent appel à la communauté. Ce caractère de manifestation provient de ce que la communauté, c'est-à-dire le public, est souvent intéressée directement au fonctionnement normal des services publics.

Enfin un caractère préjudiciable au pouvoir, lorsqu'il s'agit d'une grève de fonctionnaires employés dans un service public exerçant dans la société une fonction spécifique de pouvoir et lorsqu'il s'agit d'une grève de fonctionnaires supérieurs qui se rapprochent tellement de l'autorité qu'ils s'identifient pour ainsi dire à elle.

Au chapitre 10, on étudie la question de savoir si la position des fonctionnaires s'oppose à la grève.

On y démontre que pour accepter le droit de grève pour les fonctionnaires il n'est pas indispensable de renoncer à l'établissement unilatéral par l'autorité publique des conditions de travail. La conduite unilatérale et autocratique de l'autorité publique a été assouplie, les fonctionnaires ayant maintenant voix au chapitre. A vrai dire,

l'établissement unilatéral des conditions de travail par l'autorité publique n'est que la confirmation des résultats des négociations. Par suite, ces négociations ne pourront qu'avoir plus de valeur et de contenu si les fonctionnaires acquièrent le droit de se mettre en grève. Alors seulement naîtra un équilibre de pouvoir entre l'autorité et les organisations de fonctionnaires, et alors seulement, on pourra négocier.

On ne peut non plus objecter à une grève de fonctionnaires que ceux-ci, comparés aux travailleurs du secteur privé, ont une position privilégiée et que, en acceptant cette position privilégiée, ils ont renoncé au recours à la grève. Cette objection aurait peut-être été valable au *xix*e siècle et au début du *xx*e siècle, quand les fonctionnaires avaient un statut et une situation matérielle nettement plus favorables que ceux des travailleurs du secteur privé. Ce n'est plus le cas à présent. Les privilèges des fonctionnaires ont cessé d'être des privilèges parce que les travailleurs du secteur privé en profitent souvent, eux aussi.

On ne peut plus dire non plus que les fonctionnaires, étant des organes de l'autorité, donc des représentants de cette autorité, ne peuvent pas recourir à la grève, parce que, en se mettant en grève contre l'autorité, ils se mettraient en grève contre eux-mêmes. Cela pouvait être vrai au *xix*e siècle, quand les fonctionnaires n'étaient pas nombreux et qu'ils appartenaient souvent à un petit groupe d'élite.

Au *xx*e siècle l'état s'étant développé en un état prospère, le nombre des fonctionnaires a augmenté considérablement. Comme tous les autres travailleurs, ces fonctionnaires sont devenus avant tout des hommes qui exécutent un travail dans une position de subordonnés. En général on ne peut plus les considérer comme des organes de l'autorité.

Le chapitre 10 constate enfin qu'il n'y a pas de différences essentielles entre les rapports de pouvoir et de subordination dans le monde des fonctionnaires d'une part, et ceux dans le secteur privé d'autre part, de sorte qu'une grève, à ce point de vue non plus ne peut être considérée comme étant en conflit avec la position des fonctionnaires. Et les conditions d'éthique professionnelle qu'on peut leur fixer sont si minimales pour les fonctionnaires subalternes ou moyens, qu'on ne

peut prétendre qu'en raison de cette éthique professionnelle, la grève soit contraire à la position des fonctionnaires.

Toutefois, si l'on peut dire qu'en général la position des fonctionnaires ne s'oppose pas à la grève, il faut faire une exception pour les fonctionnaires administratifs supérieurs qui, pour ainsi dire, s'identifient à l'autorité, qui sont en quelque sorte l'autorité. On peut estimer qu'une grève de ces fonctionnaires serait en conflit avec la position des fonctionnaires car ces hauts fonctionnaires, en faisant grève, se mettraient en fait en grève contre eux-mêmes et seraient ainsi en conflit avec les conditions d'éthique professionnelle qu'on peut exiger d'eux.

Au chapitre 11, il apparaît que l'intérêt général ne justifie pas une interdiction de grève pour les fonctionnaires. Dans le secteur public, il y a certes des services dont on peut exiger à juste raison la continuité, mais il y a aussi des activités dont l'interruption ne cause à l'intérêt général qu'un dommage négligeable. D'autre part, il y a aussi de nombreuses activités privées qui sont d'une importance capitale pour la communauté.

On applique alors un critère beaucoup trop large, si, en ce qui concerne les conséquences pour l'intérêt général, on base l'interdiction de grève sur la distinction : service public/service privé, droit public/droit privé.

Au chapitre 12 où l'on se penche sur la signification de la charte sociale européenne concernant la grève des fonctionnaires, on remarque d'abord que l'article 6, paragraphe 4, de la charte, se rapportant au droit de grève, doit être considéré comme étant applicable également aux fonctionnaires. Lors de la préparation de la charte, on n'a jamais fait de réserve quant aux fonctionnaires.

D'ailleurs, bien que la structure et la rédaction de la charte plaident en cette faveur, on ne peut pas estimer que l'article 6, paragraphe 4, de la charte, puisse avoir un effet direct. L'annexe de la charte contient en effet une disposition – et notamment l'histoire de sa formation – dans laquelle il est établi que la charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle de l'autorité visée à la partie iv.

Afin que l'article 6, paragraphe 4, puisse s'appliquer dans l'ordre juridique national, il faut donc une intervention du législateur néerlandais. Cette intervention serait pourtant superflue si le juge des fonctionnaires néerlandais abandonnait son point de vue de 1956: à savoir que la participation à la grève représente un manquement au devoir et, de ce fait, peut donner lieu à des mesures disciplinaires. Dans ce cas-là, pourrait se développer, comme en France, un droit de grève emprunté à la jurisprudence.

On peut difficilement s'appuyer sur l'article 31 de la charte pour priver les fonctionnaires dans leur ensemble du droit de grève prévu à l'article 6, paragraphe 4, de la même charte. Dans l'article en question, les mots 'nécessaires' et 'ordre public' ne se prêtent pas à une interprétation aussi large. L'article 31 justifie bien une interdiction de grève pour certaines catégories de fonctionnaires, comme ceux de la magistrature, de la police, de l'administration pénitentiaire etc. Une interdiction pour les fonctionnaires supérieurs s'accorde bien avec cet article. Mais si, en vertu de l'article 31, on interdisait aux fonctionnaires dans leur totalité d'avoir recours à la grève, on négligerait le fait que cet article n'a été écrit que pour des cas exceptionnels.

L'application de l'article 31 à tous les fonctionnaires, autrement dit à plus de 10% de la population laborieuse des Pays-Bas, ne peut pas être considérée comme une exception.

Au dernier chapitre où une opinion personnelle est formulée, sur la base de ce qui a été traité aux chapitres 9, 10 et 11, on réproouve d'une part une interdiction générale de grève pour les fonctionnaires, mais d'autre part, on présente des objections à une liberté de grève sans aucune restriction.

On oppose les trois objections suivantes à une interdiction de grève: 1 Pour chaque groupe de salariés, une interdiction de grève est une mesure exceptionnelle qui n'est justifiée que si cette mesure est compensée par une protection exceptionnelle des intérêts des travailleurs en cause. Aux Pays-Bas, il n'est pas question d'une telle protection exceptionnelle en ce qui concerne les fonctionnaires.

2 La distinction droit public/droit privé – service public/service privé, constitue un critère beaucoup trop arbitraire pour une interdiction de grève.

3 L'article 6, paragraphe 4, de la charte sociale européenne s'oppose à une interdiction générale de grève pour les fonctionnaires.

A un droit de grève attribué sans restrictions aux fonctionnaires, on peut présenter des objections de deux espèces. D'une part, on peut exiger d'un certain nombre de fonctionnaires de ne pas se mettre en grève. D'autre part, le fait qu'une grève des fonctionnaires a un caractère préjudiciable au pouvoir, du moins en ce qui concerne certains fonctionnaires, et le fait qu'elle a aussi un caractère politique, non-économique et un caractère de manifestation, imposent un certain nombre de mesures.

Les objections inhérentes à une interdiction générale de grève d'une part, et celles que l'on peut opposer à une liberté de grève sans restrictions, entraînent, dans cette étude, un plaidoyer en faveur de l'attribution d'un droit de grève limité, un droit de grève qui, comme en France, réalise la réconciliation entre la protection des intérêts professionnels des fonctionnaires d'une part et la garantie des intérêts de la communauté autre part. Cette restriction du droit de grève devra avoir d'autre part un caractère double:

- a une interdiction de grève pour certains fonctionnaires;
- b pour les autres fonctionnaires, une réglementation plus détaillée sous certains aspects du droit de grève qui leur revient.

Ad a: Une interdiction de grève doit s'appliquer aux fonctionnaires supérieurs qui se rapprochent tellement du pouvoir public qu'ils s'identifient pour ainsi dire avec lui. En outre une interdiction de grève doit s'appliquer à tous les fonctionnaires, ou si cela peut suffire, à certains fonctionnaires travaillant dans des services d'importance vitale, comme par exemple, les services de la justice, de la police, de l'administration pénitentiaire, du corps des pompiers, de la santé publique, ainsi que les services de distribution du gaz, de l'eau et de l'électricité, et, dans certains cas, le secteur des transports publics.

Ad b: Etant donné qu'une grève des fonctionnaires a un caractère politique, elle entrera facilement en conflit avec les règles de la démocratie, surtout si elle dure longtemps. Par conséquent, il faudra qu'une

grève des fonctionnaires puisse être 'brisée', soit entièrement, soit partiellement. Pour cela, il faudra attribuer à l'autorité un droit de réquisition, en vertu duquel elle pourra exiger de certains ou de tous les fonctionnaires qui se sont mis en grève, de reprendre le travail. La fait aussi qu'une grève des fonctionnaires a souvent un caractère de manifestation et qu'elle ne dure que peu de temps, demande une réglementation plus détaillée. Afin que de telles grèves n'aient pas lieu trop souvent, on propose qu'une certaine réglementation des conditions de travail ne soit valable que pendant une certaine période et que, durant cette période, il soit interdit de faire grève en faveur de l'amélioration de ces conditions de travail. Enfin pour chaque grève, un large délai de préavis, deux semaines au minimum, devra être observé. Pendant cette période, l'autorité pourra également prendre les mesures nécessaires afin de limiter autant que possible les dommages causés par la grève à la société. Il n'y a pas d'objections à déclarer l'autorité publique compétente pour suspendre la grève annoncée pendant une période d'un mois maximum si, de l'avis de l'autorité, l'intérêt général l'exige. Pendant cette période, de nouveaux efforts en vue de rapprocher les parties pourront être tentés.

Au dernier chapitre enfin, on étudie la situation juridique du fonctionnaire et de l'organisation syndicale, lors d'une grève.

Pour cela, on cherche à établir un rattachement à ce qui a été proposé pour les travailleurs du secteur privé, dans l'avant-projet de loi contenant des dispositions légales concernant la grève (avant-projet Samkalden): à savoir la suspension de l'obligation de travail pour le fonctionnaire, dans le cas d'une grève dirigée par une organisation syndicale, et l'appréciation par le juge de la légitimité de l'action des organisations syndicales, d'après les normes qui s'appliquent dans la pratique entre les employeurs – ici l'autorité – et les organisations syndicales de fonctionnaires.

geraadpleegde literatuur

- Actestukken der samenzwering, gedenkboek der werkstakingen van 1903, 2 delen, Wageningen, 1903
- Advies werkgroep ingesteld door de minister van justitie a 1 op 17 februari 1959 inzake de wettelijke regeling van de werkstaking, 's-Gravenhage, 1961
- ALDERS, J A C, Een Europees sociaal handvest, Lering en leiding, Uitgave K A B, 1959, p 3
- Algemene geschiedenis der Nederlanden, deel XI, Van liberaal naar sociaal getij, 1885-1914
- ALKEMA, E A, Het Europees sociaal handvest, Nederlands juristenblad, 1967, p 484
- Ambtenaar en staking, De gemeentestem, 1956, p 45
- Ambtenaren en het stakingsvraagstuk, uitgave Algemene rooms-katholieke ambtenarenvereniging, 's-Gravenhage, 1956
- APELDOORN, L J VAN, Inleiding tot de studie van het Nederlands recht, 16e uitgave, Zwolle, 1966
- ARIËNS, W H, Werkstaking, Sociaal maandblad arbeid, 1966, p 388
- ASBECK, F M BARON VAN, Onvrijheid en luister in de ambtelijke dienst, Bestuurswetenschappen, 1949, p 325
- ASBECK, F M BARON VAN, Het Europese sociale handvest, Socialisme en democratie, 1964, p 861
- ASBECK, F M BARON VAN, Het Europese sociale handvest in werking getreden, Sociaal-economische wetgeving, 1965, p 133
- BACHENE, PH J, Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars, 's-Gravenhage, 1848
- BAKELS, H L, Het Europees sociaal handvest, Nederlands juristenblad, 1959, p 85
- BAKELS, H L, Enige juridische en maatschappelijke aspecten van de stakingsvrijheid, Nederlands juristenblad, 1960, p 623 en p 645
- BAKELS, H L, Enige kanttekeningen bij het advies van de vier hoogleraren inzake wettelijke regeling van de werkstaking, Nederlands juristenblad, 1961, p 417
- BAKELS, H L, De overheid als wetgever, in Stakingsrecht, Deventer, 1965, p 52
- BAKELS, H L, De wetgever en de werkstaking, De naamlooze vennootschap, 1967, nr 3, p 56
- BEAUFORT, J A A H DE, Vijftig jaren uit onze geschiedenis, 1868-1918, 2e deel, Amsterdam, 1928
- BEEL, L J M, Publiekrechtelijke overeenkomsten, preadvies Vereniging voor administratief recht, 1943
- BEEL, L J M, Het gemeentepersoneel en zijn status, in Gedenkboek gemeentewet 1851-1951, 's-Gravenhage, 1951, p 235

- BELOGEY, G., *Le droit de la grève et les services publics*, Parijs, 1964.
- BERGHUIS, W. P., *Het rechtskarakter der ambtenaarsverhouding*, Amsterdam, 1937 (dissertatie).
- BLONTROCK, L., *De staking van het gemeentepersoneel*, De gemeente 1961, p. 415.
- BOCHALLI, A., *Bundesbeamtenengesetz*, 2e uitgave, München-Berlijn, 1958.
- BOLDT, G., *Staking en uitsluiting in het Duitse recht*, in *Staking en uitsluiting*, uitgave B G K.S., Luxemburg, 1961, p. 149.
- BORST, P., *Vaagheden en inconsequenties in en om het stakingsrecht*, Sociaal maandblad arbeid, 1959, p. 476.
- BORST, P., *Het recht tot staken*, Evangelie en maatschappij, 1960, p. 241.
- BORST, P., *Wettelijke regeling van de werkstaking*, Sociaal maandblad arbeid, 1961, p. 541.
- BORST, P., *Het Europees sociaal handvest*, Sociaal maandblad arbeid, 1962, p. 83.
- BORST, P., *Staking, arbitrage, dwangsom*, in *Stakingsrecht*, Deventer, 1965, p. 27.
- BORYSEWICZ, M., *Les grèves tournantes*, Recueil, Dalloz 1961, chronique, p. 53.
- BOUËRE, J. P., *Le droit de grève*, Parijs, 1958.
- BOUKEMA, P. J., *Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse bondsrepubliek en in Nederland*, Amsterdam, 1966 (dissertatie).
- BOVEN, TH. C. VAN, *De volkenrechtelijke bescherming van de godsdienstvrijheid*, Assen, 1967 (dissertatie).
- BRAAM, A. VAN, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, 's-Gravenhage, 1957 (dissertatie).
- BRASZ, H. A., A. KLEIJN en J. IN 'T VELD, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, Arnhem, 1962.
- Brief Overlegorgaan NVV, KAB, CNV van 29 januari 1960.
- BRÜGEL, J. W., *Die Europäische Sozialcharta*, Europa-Archiv, 1962, p. 399.
- BRUINE, J. A. DE, en N. JAPIKSE, *Staatkundige geschiedenis van Nederland in onze tijd*, deel VI, 1887-1917, Leiden, 1918.
- BUERGENTHAL, TH., *The domestic status of the European convention on human rights*, Journal of the international commission of jurists, summer 1966, p. 55.
- BUTTGENBACH, A., *Fonctionnaires. La loi de la continuité et de la régularité des services publics et la grève de leurs agents*, Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique, Brussel, 1951, p. 5.
- BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif*, Brussel, 1959.
- BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif*, 3e uitgave, 2 delen, Brussel, 1966.
- BUYENS, J., *Het recht tot staken in de openbare diensten*, uitgave van het Algemeen christelijk vakverbond, Brussel, 1956.
- CAMBARNOUS en SALABERT, *Le droit de grève des fonctionnaires*, Actualité juridique, 1958, p. 128.
- CAMU, L., *Premier rapport sur la réforme administrative*, deel 1: *Le statut des agents de l'état*, Brussel, 1937.
- CATHÉRINE, R., *La grève et les fonctionnaires*, Revue administrative, 1949, p. 337.
- CATHÉRINE, R., *Le fonctionnaire français*, Parijs, 1960.

- CERESOLE, M., La question des grèves de fonctionnaires en droit public français, Lausanne, 1925 (dissertation).
- CHARLIER, R., Le droit constitutionnel de grève, *Juris-classeur périodique*, 1948, I, p. 1729.
- CHARLIER, R., Y a-t-il un droit de grève dans les services publics? *Juris-classeur périodique*, 1950, I, p. 837.
- CLUYSENAER, J. L. H., Arbeidsrecht en administratiefrecht, in *Hedendaags arbeidsrecht*, opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn, 1966, p. 54.
- COHEN JEHOHAN, H., Enige praeliminaire vragen betreffende de Europese conventie voor de rechten van de mens, *Ars aequi*, 1959/1960, p. 117.
- COHEN TERVAERT, C., Enige opmerkingen over het voorontwerp van wet met betrekking tot de werkstaking, *Sociaal maandblad arbeid* 1966, p. 393.
- Confusions publiques, *Revue administrative*, 1966, p. 115.
- CORNEGOOR, J. R. C., Een fatale beslissing, *St. Adelbert*, officieel orgaan van de St. Adelbert-vereniging, 1955, p. 118.
- CRABBE, V., Syndicalisme et fonction publique en Belgique, *Revue internationale des sciences administratives*, 1955, p. 825.
- CRABBE, V., A propos de la grève des fonctionnaires, *Revue de l'institut de sociologie*, 1962, p. 67.
- DEBBASCH, C., De la R.T.F. à l'O.R.T.F., *Actualité juridique*, 1964, p. 531.
- De stakingen in Amsterdam en de positie van het overheidspersoneel, uitgave van het hoofdbestuur van de Algemene bond van ambtenaren, april 1955.
- De Uniapac over het Europees sociaal handvest, De katholieke werkgever, 1959, p. 145.
- DIOGUARDI, G., Le droit de grève. Etude de droit constitutionnel comparé, Parijs, 1961.
- DONNER, A. M., Pre-advies over enkele punten van Nederlands ambtenarenrecht, Zwolle, 1955, opgenomen in *Jaarboek VI, 1955-1956 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, p. 43.
- DONNER, A. M., Over de term 'welvaartsstaat', mededelingen der Koninklijke Nederlandse academie van wetenschappen, nieuwe reeks, deel 20, afdeling letterkunde Amsterdam, 1957.
- DONNER, A. M., Nederlands bestuursrecht, algemeen deel, uitgave 1962, Alphen aan den Rijn, 1962.
- DRION, H., Het stakingsrecht i.v.m. H.R. 15 januari 1960, *N.J. 1960*, nr. 84, *Sociaal maandblad arbeid* 1960, p. 306.
- DRION, H., Rechterlijk bevel en verbod, *Rechtsgeleerd magazijn Themis* 1962, p. 203.
- DRION, H., De discussie in Nederland over de staking, *Sociaal-economische wetgeving*, 1962, p. 226.
- DRION, H., De betekenis van het Panhonlibco-arrest voor het stakingsrecht, in *Stakingsrecht*, Deventer, 1965, p. 14.
- DUEZ, P. et G. DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, Parijs, 1952.
- DURAND, J., *La grève*, Parijs, 1952.
- DURAND, P., Le nouveau droit jurisprudentiel de la grève, *Droit social* 1951, p. 523.

- DURAND, P., Staking en uitsluiting in het Franse recht, in Staking en uitsluiting, uitgave E.G.K.S., Luxemburg 1961, p. 195.
- DURAND, P. et R. VITU, *Traité de droit du travail*, delen II en III, Parijs, 1956.
- DUYNSTEE, F. J. M., Grondwetsherziening 1953, Deventer, 1954.
- DUYNSTEE, F. J. M., Overheid als werkgeefster, *De tijd/Maasbode* van 20 oktober 1964.
- DIJSSSELBLOEM, W. J. J., Ambtenaar en gemeenschap, *Bestuurswetenschappen* 1954, p. 179.
- DIJSSSELBLOEM, W. J. J., Een nieuw type ambtenaar, overdruk uit het ARKA-weekblad van 5 april 1958.
- EMDE BOAS, M. J. VAN, La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la jurisprudence néerlandaise, *Annuaire européen*, vol. 10 1962, p. 226.
- EMDE BOAS, M. J. VAN, Het arrest van de hoge raad inzake het zgn processieverbod, *Nederlands juristenblad*, 1962, p. 297.
- ESVELD, N. E. H. VAN, Discussies over het stakingsrecht, *Sociaal maandblad arbeid*, 1959, p. 767.
- ESVELD, N. E. H. VAN, De status der ambtenaren, De onderneming, orgaan van het Centraal sociaal werkgeversverbond, 1960, p. 365.
- ESVELD, N. E. H. VAN, De werkstaking in onze sociale verhoudingen, Haarlem, 1962.
- ESVELD, N. E. H. VAN, Het Europees sociaal handvest en de Nederlandse opvattingen, in *Stakingsrecht*, Deventer, 1965, p. 69.
- ESVELD, N. E. H. VAN, Stakingsrecht en redelijkheid, *Sociaal maandblad arbeid*, 1965, p. 295.
- ESVELD, N. E. H. VAN, Stakingsrecht en loonpolitiek, *Sociaal maandblad arbeid* 1966, p. 397.
- ESVELD, N. E. H. VAN, Arbeidsrecht en ambtenarenrecht, in *Hedendaags arbeidsrecht*, opstellen aangeboden aan prof. mr. M. G. Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p. 82.
- Europees sociaal handvest, De onderneming, orgaan van het Centraal sociaal werkgeversverbond, 1958, p. 198 en 1959, p. 60.
- FERF, H., *De regten der ambtenaren*, Leiden, 1864 (dissertatie).
- FISCHBACH, O. G., *Bundesbeamtengesetz*, Keulen-Berlijn, 1954.
- FLEISCH, H., Zur Frage der Geltung der kaiserlichen Verordnung vom 25. Juli 1914 ('Streikverordnung'), *Österreichische Juristen-Zeitung*, 1962, p. 591.
- FOCKEMA ANDREAË, S. J., Een mensenleven in Nederland. Driekwart eeuw ontwikkeling van openbaar bestuur, onderwijs en onderneming, Alphen aan den Rijn, 1957.
- GAAY FORTMAN, W. F. DE, Rechtsproblemen van de staking, Verslag van het Provinciaal Utrechts genootschap van kunsten en wetenschappen, vergadering van de sectie van rechtsgeleerdheid en staatswetenschappen op 18 mei 1960, Utrecht 1961, p. 45.
- GAAY FORTMAN, W. F. DE, Kan met het voorontwerp-Samkalden betreffende de werkstaking worden volstaan?, *Sociaal maandblad arbeid* 1966, p. 384.

- GAAY FORTMAN, W F DE, Arbeid, arbeidsovereenkomst en arbeidsverhouding, in Heden-
daags arbeidsrecht, opstellen aangeboden aan prof. mr. M G Levenbach ter ge-
legenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht
aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn 1966, p. 112.
- GARIN, M., Orientations récentes de la jurisprudence en matière de grève dans les services
publics, Actualité juridique, 1966, p. 267
- GAUDEMET, P., Le déclin de l'autorité hiérarchique, Recueil Dalloz, 1947, chronique,
p. 137.
- GAUDEMET, P., Grève des fonctionnaires et garanties disciplinaires, Revue pratique de
droit administratif, 1955, p. 184.
- GAUDEMET, P., L'arrêt Hüblin, Revue pratique de droit administratif, 1956, p. 84.
- Geen stakingsrecht voor ambtenaren, Het orgaan, weekblad van de Nederlandse christe-
lijke bond van overheidspersoneel van 5 mei 1966
- GENUIT, J. W., Overheidspersoneel en stakingsrecht, Anti-revolutionaire staatkunde,
1957, p. 65.
- GERBRANDY, S., Het Panhoningco-arrest van de hoge raad, Sociaal-economische wet-
geving, 1960, p. 135
- GERBRANDY, S., Reeke executie en dwangsom bij de arbeidsovereenkomst, De rechts-
kundige adviseur, 1962, p. 18.
- GERMAIN, CH., Le droit syndical et le droit de grève des fonctionnaires publics, Parijs,
1907 (dissertatie).
- GILLI, J. P., La loi anti-grèves. beaucoup de bruit pour rien?, Recueil Dalloz, 1964,
chronique, p. 82
- GIVORD, F., La notion et la licéité de la grève dans la jurisprudence constante contempo-
raine, Droit social, 1961, p. 29.
- GOETHEM, F. VAN, Overwegingen over het Europees sociaal handvest, in Festschrift
für H. C. Nipperdey, 1965, p. 745
- GRÉGOIRE, R., La fonction publique, Parijs, 1954
- GRINTEN, J. H. P. M. VAN DER, De inrichting van het bestuur, in Nederlandsch bestuurs-
recht, 2e uitgave, Alphen aan den Rijn, 1934
- GRINTEN, W. C. L. VAN DER, Inleiding weekend ambtelijke vorming ARKA, ARKA-week-
blad, 1952, p. 103
- GRINTEN, W. C. L. VAN DER, Arbeidsovereenkomstrecht, achtste uitgave, Alphen aan den
Rijn, 1961
- GROEN, K., De staatstaak, Patrimonium, 1955, nrs 8 t/m 13.
- GROOTE, W. DE, Het evolutieproces van ambt en ambtenaar, Tijdschrift voor bestuurs-
wetenschappen en publiek recht 1950, p. 9.
- GUN, F. VAN DER, Vakbeweging en stakingsrecht, in Stakingsrecht, Deventer, 1965, p. 41.
- HEERTJE, A., Is staken economisch, in Stakingsrecht, Deventer, 1965, p. 63.
- HEKKELMAN, G., Het kort geding tegen de vakbonden, De vakbeweging, 1958, p. 380.
- HEKKELMAN, G., Het recht, de rechter en de werkstaking, De vakbeweging, 1959, p. 4.
- HEKKELMAN, G., De werkstaking een geoorloofd middel in de strijd van de vakbeweging,
De vakbeweging, 1959, p. 56.

- HEKKELMAN, C , Stakingsrecht moet wettelijk worden vastgelegd, *De vakbeweging*, 1964, p 340
- HEKKELMAN, G , *Wetgever en werkstaking*, Sociaal maandblad arbeid 1966, p 379
- Het stakingsverbod voor ambtenaren, uitgave Algemene rooms-katholieke ambtenarenvereniging, 's-Gravenhage, 1963
- HOFFMAN, R , *Zum Streikrecht der Beamten*, Gewerkschaftliche Monatshefte, herausgegeben vom Bundesvorstand des deutschen Gewerkschaftsbundes, 1964, p 610
- HOFSTRA, H J , De hogere ambtenaren en de publieke beleidsvorming, in *Gedenkboek 50 jaar centrale van hogere ambtenaren 1917-1967*, p 29
- HOMMES, H J , Het recht tot werkstaking en de vraag of een wettelijke regeling hiervan in ons rechtsbestel mogelijk is, *Antirevolutionaire staatkunde*, 1961, p 225
- HORION, P , *Droit social et secteur public*, Annales de faculté du droit de Liège, 1956, p 34
- HORION, P , *Samenvattend verslag*, in *Staking en uitsluiting*, uitgave E G K S , Luxemburg, 1961, p 7
- HORION, P , *Staking en uitsluiting in het Belgische recht*, in *Staking en uitsluiting*, uitgave E G K S , Luxemburg, 1961, p 149
- HULSTER, J DB , *Le droit de grève et sa réglementation*, Parijs, 1952
- JANOT, J , *Le droit de grève et le service public*, Lyon, 1954 (dissertatie)
- JANSSENS, L , *Staking en moraal*, uitgave van het Algemeen christelijk vakverbond, Brussel, 1954
- JEUKENS, H J M , *Het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, 1959
- JEUKENS, H J M , De status der ambtenaren, Sociaal maandblad arbeid, 1960, p 234
- JEUKENS, H J M , De rechtspositie van de hogere ambtenaren, in *Gedenkboek 50 jaar centrale van hogere ambtenaren 1917-1967*, p 47
- KAISER, J H , *Der politische Streik*, Berlijn, 1959
- KALTENBRUNNER, F , *Dürfen öffentlichrechtliche Angestellte streiken?*, Österreichische Juristen-zeitung, 1962, p 589
- KAMPHUISEN, P W , *De collectieve en de individuele arbeidsovereenkomst*, Leiden, 1956
- KAN, J M , *Burgerlijke openbare dienst*, De Nederlandse gemeente 1960, p 49
- KARISCH, A , *Die europäische Sozialcharta*, Österreichische Juristen-zeitung, 1963, p 172
- KAYSER, A , *Staking en uitsluiting in het Luxemburgse recht*, in *Staking en uitsluiting*, uitgave E G K S , Luxemburg 1961, p 321
- KHOL, A , *Die europäische Sozialcharta und die österreichische Rechtsordnung*, Juristische Blätter, 1965, p 75
- KLEEREKOOPER, S , *De fictie van het algemeen belang*, Deventer-Arnhem, 1964
- KOELMA, A , *De ambtenaar in den democratischen staat*, Alphen aan den Rijn, 1936
- KOOPMANS, T , *De begrippen werkmán, arbeider en werknemer*, Alphen aan den Rijn, 1962
- KOOPMANS, TH , *De bovennationale norm in het arbeidsrecht*, in *Hedendaags arbeidsrecht*, opstellen, aangeboden aan prof. M G Levenbach ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in het arbeidsrecht en het ordeningsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn, 1966, p 185
- KRABBE, H , *De burgerlijke Staatsdienst in Nederland*, Leiden, 1883 (dissertatie)

- KRANENBURG, R , Inleiding in het Nederlandsch administratief recht, Haarlem, 1941
- KRANENBURG, R , Inleiding in het Nederlands administratief recht, 3e uitgave bewerkt door W G Vegting, Haarlem, 1955
- LABAUDÈRE, A DE, La grève et le service public, Travaux de l'association Henri Capitant, bd IX, Parijs, 1957, p 272
- LABAUDÈRE, A DE, Traite élémentaire de droit administratif, 2 delen, 3e uitgave, Parijs, 1963
- LEVENBACH, M G , De vakverenigingen in het Nederlandsche recht, Leiden, 1929
- LEVENBACH, M G , Onrechtmatige daad en werkstaking, Haarlem, 1935
- LEVENBACH, M G , Arbeidsrecht, Een bundel opstellen, Alphen aan den Rijn, 1951
- LEVENBACH, M G , Het nieuwe burgerrechtelijke ontslagrecht, Alphen aan den Rijn, 1954
- LIETVEAUX, G et M MARTIN, Grève et service public, Revue administrative, 1954, p 6
- LOEFF, J J , Verhouding staat en rechtsgemeenschap, inaugurale rede Katholieke economische hogeschool Tilburg, Leiden, 1955
- LUHRS, A , De ambtenaar in onze samenleving, Amsterdam, z j
- LUYPABT, J , e a , De werkstaking in de welvaartstaat, XVIII interuniversitair rechtscongres, Leuven, 1966
- LYON-CAEN, G , Le droit de grève des fonctionnaires, Le droit ouvrier, 1952, p 1
- LYON-CAEN, G , La requisition des salariés en greve selon le droit positif français, Droit social, 1963, p 214
- MADJIDI, M , Le droit de greve, Etude des legislations et des jurisprudences françaises et suisses, Ambilly-Annemasse, 1955 (dissertatie)
- MANGOLDT, H VON, und F KLEIN, Das bonner Grundgesetz, 2 delen, 2e uitgave, Berlijn-Frankfort, 1959
- MANNOURY, J , De staking in de leer van de onrechtmatige daad, Sociaal maandblad arbeid, 1958, p 741
- MANNOURY, J , De staking naar Nederlands contractenrecht, Sociaal maandblad arbeid, 1959, p 32
- MANNOURY, J , De status van de ambtenaren, Sociaal maandblad arbeid, 1960, p 243
- MANNOURY, J , De collectieve arbeidsovereenkomst, Alphen aan den Rijn, 1961
- MANNOURY, J , De staking van de arbeidsvoorwaarden naar Nederlands jus constitutum, in Hedendaags arbeidsrecht opstellen aangeboden aan prof mr M G Levenbach ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in het arbeidsrecht en het orderingsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn, 1966, p 214
- MAST, A , Overzicht van het Belgische administratieve recht, Gent, 1962
- MAST, A , Précis de droit administratif belge, Brussel-Gent, 1966
- MATHIOT, A , La loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, Actualité juridique, 1963, p 595
- MENGONI, L , Staking en uitsluiting in het Italiaanse recht, in Staking en uitsluiting, uitgave E G K S , Luxemburg, 1961, p 245
- MERENS, M J D , De ambtenaar en de staat, Amsterdam, 1912

- MEURS, F. VAN, De verhouding van de overheid tot haar personeel, Amsterdam, 1934
- MEYERS, E. M., De arbeidsovereenkomst, 3e druk, Haarlem, 1924
- MEYST, F. DE, Het stakingsrecht der ambtenaren, Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht, 1953, p. 252.
- MOLENAAR, A. N., Staking en uitsluiting in het Nederlandse recht, in Staking en uitsluiting, uitgave E. G. K. S., Luxemburg, 1961, p. 353
- MORANGE, G., Le déclin de la nation de service public, Recueil Dalloz, 1947, chronique, p. 85
- MORANGE, G., Les grèves et l'état, Recueil Dalloz, 1947, chronique, p. 117
- MOUGIN, M., La grève dans les services publics, Nantes, 1943 (dissertatie)
- NACHTWEY, H. J., Beamter und Gemeinschaft, Bestuurswetenschappen 1954, p. 169
- Negotiating rights of public servants and the right to strike in the public service, een uitgave van de Public services international, Londen, 1966
- NÉZARD, M., Théorie juridique de la fonction publique, Parijs, 1901 (dissertatie).
- NIEROP, C. VAN, Het recht tot staken, Evangelie en maatschappij, 1960, p. 294.
- NIBUWHOFF, J., De status van de ambtenaar, De Nederlandse gemeente 1960, p. 261.
- NOYON, T. J. - G. E. LANGEMEYER, Het wetboek van strafrecht, deel I, Arnhem, 1954
- Openbare diensten in het tijdperk van de socialisatie, uitgave van de Christelijke centrale van openbare diensten, Brussel, 1962.
- ORBAN, P., Le problème de la responsabilité syndicale, Annales de droit et de sciences politiques 1962, p. 33
- ORIANNE, P., Le problème juridique de la grève des agents de l'état, in La réforme du statut des agents de l'état, deel II, Brussel, 1954, p. 122
- ORIANNE, P., La loi et le contrat dans les concessions de service public, Brussel, 1961.
- OVEN, A. VAN, Juridische aspecten van werkstaking, Maatschappijbelangen 1965, p. 72.
- PAPADATOS, P., The European social charter, Journal of the international commission of jurists, deel VII, nr. 2 (winter 1966), p. 214
- PARIJS, G. VAN, Sociologisch onderzoek bij de beampten en ambtenaren van een stadsbestuur, Sociale wetenschappen, 1961, p. 301
- PLANTENGA, J., Staken in overheidsdienst, Rotterdam, 1921 (dissertatie)
- PLANTBY, A., Traité de la fonction publique, 2 delen, 2e uitgave, Parijs, 1963
- POEL, J. VAN DER, De inhoud en de betekenis van het ambt, met name voor de hogere ambtenaren, in hun verhouding tot de overheid en tot de medewerkers, medeambtenaren, in Gedenkboek 50 jaar centrale van hogere ambtenaren 1917-1967 p. 55
- POELJE, G. A. VAN, Alemene inleiding tot de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn, 1964.
- POELJE, G. A. VAN, De hogere ambtenaar - speciaal in de gemeente - als mededragers van het overheidsgezag, in Gedenkboek 50 jaar centrale van hogere ambtenaren 1917-1967, p. 65
- POLAK, C. H. F., Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratieve recht, preadvies voor de Vereniging van administratief recht, 1950
- PRAAG, PH. VAN, Les in ambtenarenrecht, Tijdschrift voor overheidsadministratie, 1956, p. 203

- PRELOT, M., Précis de droit constitutionnel, 3e uitgave, Parijs, 1955.
- PUISAYE, J., La grève dans les services publics, Revue pratique de droit administratif, 1960, p. 118.
- QUERMONE, J. L., Le droit public prétoire de la grève, bilan d'une république, Recueil Dalloz, 1959, chronique, p. 13.
- Rapport van de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage, 1958.
- Rapport inzake arbitrage in arbeidsgeschillen van het convent der christelijk sociale organisaties, 's-Gravenhage, 1963.
- Rapport van de commissie stakingsrecht, Ambtenarencentrum, maart 1965.
- RHJN, A. A. VAN, Het Europees sociaal handvest, Sociaal maandblad arbeid, 1959, p. 194.
- RIVERO, J., Vers la fin du droit de la fonction publique, Recueil Dalloz, 1947, chronique, p. 149.
- RIVERO, J., La réglementation de la grève, Droit social, 1948, p. 58.
- RIVERO, J., Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du conseil d'état, Droit social, 1951, p. 591.
- RIVERO, J., Les grèves d'août 1953 et l'évolution du droit de grève des agents publics, Droit social, 1953, p. 517.
- RIVERO, J., Droit administratif, 2e uitgave, Parijs, 1962.
- ROCHE, J., Le syndicalisme et la grève dans les services publics, Parijs, 1947.
- RÖLING, B. V. A., Het nationale procesverbod en de regionale godsdienstvrijheid, Bestuurswetenschappen 1962, p. 217.
- ROLLAND, L., Précis de droit administratif, Parijs, 1953.
- ROMBOUT, G., La grève en droit public, Journal des tribunaux, 1961, p. 96.
- ROOY, C. E. DE, Consequenties in en om het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid, 1962, p. 15.
- RUPPERT, M., De Nederlandse vakbeweging, 2 delen, Haarlem, 1953.
- RUPPERT, M., Vrijwillige arbitrage, Evangelie en maatschappij, 1961, p. 17.
- RÜTER, A. J. C., De spoorwegstakingen van 1903, Leiden, 1935 (dissertatie).
- RUZÉ, D., Vers un renouveau du droit de la fonction publique, Recueil Dalloz, 1959, chronique, p. 85.
- RIJNVOS, C. J., Ambtenaar en stakingsrecht, Intermediair, informatie voor leidinggevers van functionarissen van 12 april 1967, p. 53.
- SALOMON, J., Grèves et réquisitions, Juris-classeur périodique, 1963 I, p. 1749.
- SAMKALDEN, I., Behoort werkstaking in de Nederlandse rechtsorde praktisch mogelijk te zijn, Sociaal maandblad arbeid, 1959, p. 695.
- SAMKALDEN, I., Inleiding over ambtenaren en het stakingsrecht ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van het A.C.O.P., november 1964. Een samenvatting van deze inleiding is onder de titel: Stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel uit de tijd opgenomen in De vakbeweging 1964, p. 342.
- SCHERMERS, H. G., Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Zwolle, 1964.

- SCHERMERS, H. G., Het vierde protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, *Nederlands juristenblad* 1964, p. 392
- SCHMIDT, F., Collective negotiations between the state and its officials, *Revue internationale des sciences administratives* 1962, p. 296
- SEELDRAEYERS, E. en V. CRABBE, Considerations sur le droit de la fonction publique, *Brussel*, 1953
- SENS, J. B., Het stakingsverbod voor ambtenaren, *ARKA-weekblad* 1965, p. 40
- SENS, J. B., De koning regelt de bezoldiging van de rijksambtenaren, *ARKA-weekblad* 1966, p. 125
- SENS, J. B., Medebeslissend overleg, *Tijdschrift voor overheidsadministratie* 1967, p. 187
- SILVERA, V. DE, En marge de l'interdiction du droit de grève a une nouvelle categorie de fonctionnaires, *Revue administrative*, 1958, p. 504
- SILVERA, V. DE, La loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, *Recueil Dalloz* 1963, chronique, p. 69
- SIMONS, D., De status van de ambtenaar, *Sociaal maandblad arbeid* 1960, p. 8
- SINAY, H., La prohibition des grèves tournantes et des grèves surprises dans les services publics, *Juris-classeur périodique*, 1963, I, p. 1795
- SINAY, H., La grève, deel 6 van *Traité de droit du travail*, van H. Camerlynck, Parijs, 1966.
- SOMERHAUSEN, M., Le droit de grève dans le service public, *Université libre Bruxelles, Travaux et conférences*, 2e deel, 1964, p. 7
- SPRUIT, A., Stakingsrecht in het kader van de arbeidsovereenkomst, *Groningen*, 1955 (dissertatie).
- SPRUIT, A., Schijnwerpers op het stakingsrecht, *Sociaal maandblad arbeid*, 1959, p. 336
- Stakingsrecht, rapport van de commissie stakingsrecht van de Partij van de arbeid, 1966
- Stakingsrecht voor ambtenaren?, *Maandblad algemene bond van provinciaal personeel in Nederland*, 1964, p. 33, p. 42, p. 54 en p. 57
- Stakingsrecht voor ambtenaren, rapport van de commissie ter bestudering van het stakingsrecht, in opdracht van het hoofdbestuur van de Katholieke bond van overheidspersoneel, oktober 1966
- STEENBEEK, J. G., Rechtshandeling en rechtsgevolg in het staats- en administratief recht, 1958
- STEENBEEK, J. G., De behartiging van het algemeen belang, *Bestuurswetenschappen* 1960, p. 229
- STELLINGA, J. R., Grondtrekken van het Nederlands administratiefrecht, *Zwolle*, 1951
- STELLINGA, J. R., Grondtrekken van het Nederlandse staatsrecht, *Zwolle*, 1953
- STELLINGA, J. R., Het zgn processieverbod en het verdrag van Rome, *Tijdschrift voor overheidsadministratie*, 1962, p. 62
- STILTING, A. J., Geschiedenis van de spoorwegstakingen en de totstandkoming der 'spoorwegwetten' in Nederland, 1903, *Utrecht*, 1903
- SUBTENS, L. P., De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese gemeenschappen, *Brugge*, 1963
- SUTTROP, I. G., *Jhr mr Alexander Frederik de Savornin Lohman*, 's-Gravenhage, 1948
- TAMMERS, A. J. P., Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en

- het nationale recht, Mededelingen van de Nederlandse vereniging voor internationaal recht, nr 43, 1960, p 1
- TAMMES, A J P, 'Een ieder verbindende' verdragsbepalingen, Nederlands juristenblad, 1962, p 69
- TENNIFJORD, F, The European social charter, An instrument of social collaboration in Europe, Annuaire europeen, deel IX, 1961, p 71
- TERWEE-VAN HILTEN, C A, De CAO en het stakingsrecht, Sociaal maandblad arbeid, 1964, p 55
- TEUNISSEN, P J, Naar een Europees sociaal handvest, Ars aequi 1959-'60, p 131
- TOMANDL, TH, Streik und Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes, Wien, 1965
- TOUSCOZ, J, Le droit de greve dans les services publics et la loi du 31 juillet 1963, Droit social 1964, p 20
- TREUB, M W F, Naar aanleiding van het Amsterdamisch ontslag, Vragen des tijds, deel I, 1909, p 132
- TROOSTWIJK, M, Het jongste processie-arrest, Weekblad voor de Nederlandse bond van gemeente-ambtenaren, 1962, p 59
- TROTABAS, L, Manuel de droit public et administratif, Parijs, 1961
- TUREGG, K E VON und E KRAUS, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, 4e uitgave Berlijn, 1962
- URK, H J VAN, Ambtenarenrecht, Alphen aan den Rijn, 1938
- URK, H J VAN en TH G DONNER, Ambtenarenwet 1929, onder toezicht van J H P M VAN DER GRINTEN, Alphen aan den Rijn, 1931
- VALTICOS, N, The European social charter and international labour standards, International labour review, 1961, deel I, p 354 en deel II, p 462
- VALTICOS, N, La charte sociale europeenne, sa structure - son contenu - le contrôle de son application, Droit social, 1963, p 466
- VAUTHIER, M, Précis du droit administratif de la Belgique, 3e uitgave, Brussel, 1950
- VEDEL, G, Droit administratif, Parijs, 1962
- VEEGENS, D J, Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het nationale recht, Mededelingen van de Nederlandse vereniging voor internationaal recht, nr 43, 1960, p 42
- VEGTING, W G, Het algemeen Nederlands administratief recht, 2 delen, Alphen aan den Rijn, 1954-1957
- VELDKAMP, G M J, Een nieuw type ambtenaar in het bedrijfsorganisatierecht, Sociaal maandblad arbeid, 1952, p 223
- VEN, F J H M VAN DER, Vakvereniging en werkstaking, Nijmegen-Utrecht, 1952
- VEN, F J H M VAN DER, Bedrijfsleven en democratie, Leiden, 1955
- VEN, F J H M VAN DER, Het arbeidsconflict, Utrecht-Antwerpen, 1960
- VEN, F J H M VAN DER, Theorie der sociale politiek, Leiden, 1961
- VEN, F J H M VAN DER, Het collectief proces van arbeidsvoorwaardenvorming, in Hedendaags arbeidsrecht, opstellen aangeboden aan prof mr M G Levenbach ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het arbeidsrecht en het ordeningsrecht aan de universiteit van Amsterdam, Alphen aan den Rijn, 1966, p 331

- VEN, J. J. M. VAN DER, Ambtenaar en arbeidsrecht, Bestuurswetenschappen, 1950, p. 72.
- VEN, J. J. M. VAN DER, Het Europees sociaal handvest en Nederland, Sociaal maandblad arbeid, 1965, p. 386.
- VERBERNE, L. G. J., De Nederlandse arbeidersbeweging in de 19e eeuw, Amsterdam, 1950.
- VERBERNE, L. G. J., Geschiedenis van Nederland in de jaren 1859-1925, deel 1, 3e uitgave, Utrecht, 1957.
- VERDIER, J. M., Aspects inattendus de la loi du 31 juillet 1963: préavis de grève et droit syndical, Recueil Dalloz, 1963, chronique, p. 269.
- VERLEISDONK, F. A. M., Stakingen tegen de overheid, Assen, 1965 (dissertatie).
- VERLEISDONK, F. A. M., Omtrent de werkstaking, Sociale wetenschappen, 1967, nr. 2, p. 93.
- Verslag van de gecombineerde vergadering van de Vereniging voor arbeidsrecht en de Vereniging voor administratief recht op 19 maart 1960 te 's-Gravenhage, Sociaal maandblad arbeid, 1960, p. 371.
- VISSCHERE, F. DE, Pre-advies over de rechtspositie van de ambtenaar in België, Zwolle, 1955, opgenomen in Jaarboek VI, 1955-1956, van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, p. 20.
- VRIES, J. DE, Zes opstellen over de ambtenaarsbeweging, Amsterdam, 1909.
- WÄGENBAUER, R., Das Streikrecht der französischen Beamten in verfassungsrechtlicher Sicht Tübingen, 1960 (dissertatie).
- WALINE, M., La grève et le service public, Travaux de l'association Henri Capitant, bd. IX, Parijs, 1957, p. 261.
- WALINE, M., Droit administratif, 7e uitgave, Parijs, 1957.
- WALINE, M., Droit administratif, 9e uitgave, Parijs, 1963.
- WEERS, A. J. M. VAN, Theologie van de revolutie komt laat van de grond, Volkskrant van 1 juli 1967.
- WELDEREN RENGERS, W. J. VAN, Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland, derde deel, 1901-1914, 's-Gravenhage, 1950.
- WENGLER, W., Het Europees sociaal handvest, Nederlands juristenblad, 1967, p. 678.
- Wettelijke regeling van de werkstaking, rapport Centrum voor staatkundige vorming, 1961.
- WIARDA, G. J., Overeenkomsten met overheidslichamen, Amsterdam, 1939 (dissertatie).
- WIEBRINGHAUS, H., La charte sociale européenne, Annuaire français de droit international, 1963, p. 709.
- WIGNY, P., Droit administratif, principes généraux, 14e uitgave, Brussel, 1962.
- ZONDERLAND, P., Rechten en verplichtingen bij staking, Deventer-Antwerpen-Düsseldorf, 1964.

personenregister

(De cijfers verwijzen naar de pagina's)

- Aalberse, 105
Alkema, E. A., 274
Apeldoorn, L. J. van, 149
Ariens, W. H., 26
Asbeck, F. M. baron van, 257, 258, 267,
270, 271, 275
Asser, 110, 112, 113
- Bachicne, Ph. J., 157
Bakels, H. L., 21, 22, 26, 27, 33, 35
Beaufort, J. A. A. H. de, 99
Beekhuis, J. H., 18
Beel, L. J. M., 209, 210, 215, 220, 247
Beernink, 197
Bemmelten, van, 147
Berthélemy, H., 299
Bertrand, M., 57
Blontrock, L., 71
Bochall, A., 75
Boldt, G., 73
Boot, G. A. A. M., 155
Borst, P., 22, 23, 271, 307
Borysewicz, M., 47
Bouère, J. P., 191
Boven, Th. C. van, 279, 280, 284, 285,
286, 289
Braam, A. van, 200, 224, 227, 230, 248,
250, 251
Brasz, H. A., 248
Brügel, J. W., 274
Bruine, J. A. de, 99
Buttgenbach, A., 69, 70, 253
Buyens, J., 71
- Camerlynck, H., 66
Camu, L., 67
Catherine, R., 44
- Ceresole, M., 300
Charlier, R., 44
Cohen Jehoram, H., 269, 270
Cohen Tervaert, G., 26, 33
Cornegoor, J. R. C., 155
Courvoisier, M., 57
Crabbe, V., 71
- Debbasch, Ch., 57
Debeyre, G., 41
Donner, A. M., 138, 195, 209, 219, 223,
246, 247, 248
Donner, Th. G., 137
Drion, H., 9, 18, 23, 27, 30
Duez, P., 41
Durand, P., 9, 10
Duynstee, F. J. F. M., 216, 269
Dijsselbloem, W. J. J., 220, 247
- Emde Boas, M. J. van, 269, 280
Esveld, N. E. H. van, 12, 22, 23, 24, 26,
32, 37, 164, 172, 173, 180, 181, 182,
183, 212, 218, 224, 231, 235, 265, 266,
277, 291, 292, 294, 303
- Ferf, H., 157
Fischbach, O. G., 75
Fleisch, H., 91
Fockema Andreac, L. J. 250
Fournier, 53, 56
- Gaay Fortman, W. F. de, 23, 24, 26, 34,
37, 232
Garin, M., 58
Gaudemet, P. M., 51, 62
Gazier, F., 40, 49, 206, 256, 296
Genuit, J. W., 232
Gerbrandy, S., 23, 36

- Germain, Ch., 300
 Gervais, A , 48, 49, 51
 Gili, J. P., 45, 57, 58, 62
 Givord, F., 192
 Goeman Borgesius, 105
 Goethem, F. van, 274
 Grégoire, R., 52
 Grinten, J. H P van der, 137, 209
 Grinten, W. C. L. van der, 12, 21, 22, 30, 37, 232, 245, 248
 Groen, K., 251
 Gun, F G. van der, 23, 27

 Hekkelman, G., 22, 26
 Henny, 110, 112, 113
 Hoeven, J van der, 284, 286
 Hoffman, R , 74, 75, 76
 Hofstra, H. J., 230
 Hommes, J., 23
 Horion, P., 10
 Hughes-Hallet, M., 266
 Hulster, J. de, 40
 Humalda van Eysinga, van, 110, 112, 113

 In 't Veld, J., 248

 Japikse, N., 99
 Janssens, L., 193
 Jeukens, H J. M., 163, 167, 168, 180, 182, 207, 208, 209, 216, 220, 225, 227, 228, 230, 233, 234, 235, 236, 251, 252

 Kaiser, A , 75, 191, 194
 Kaltenbrunner, F., 91
 Kamphuisen, P. W , 13

 Karisch, A , 274
 Khol, A., 274
 Kleerekooper, J., 243
 Klein, F , 75
 Kleijn, A., 248
 Koopmans, T., 209, 224, 272
 Krabbe, H , 157
 Kranenburg, R., 163, 209
 Kraus, E , 75

 Kuyper, A , 105, 106, 107, 108, 109, 114, 115, 126

 Labaudère, A. de, 41, 43, 66
 Langemeyer, G. E , 138, 281
 Leclercq, L , 56
 Leibhalz, G , 75
 Lelieveld, 148
 Levenbach, M. G , 21, 23, 24, 27, 135, 137, 172, 212, 240, 266, 272, 295
 Lietveaux, G., 49, 52, 58
 Loeff, L J , 251
 Loeff, (munster), 105, 107, 114, 115, 134, 135, 136, 138
 Lyon-Caen, G , 65

 Mannoury, L , 22, 164, 167, 168, 169, 180, 182, 303
 Mangoldt, H von, 75
 Marez Oyens, 106
 Mast, A., 69, 253
 Mathuot, A , 45
 Mengoni, L , 76, 77, 80, 81, 82, 84, 95
 Merens, M J. D., 159
 Meyers, E M , 13
 Meyst, F de, 71
 Moltzer, 110, 112
 Morange, G , 44, 189
 Mougin, M , 237

 Nézard, M , 300
 Nierop, C van, 23
 Nipperdey, H C., 274
 Noyon, T. J , 138

 Orianne, P., 71
 Orban, P. M , 72

 Papadatos, P , 273, 274
 Plantenga, J , 160, 161
 Plantey, A., 66
 Poel, J van der, 230
 Poelje, G A van, 217, 220, 230, 245
 Poelje, S. O van, 243
 Polak, C H F , 243

- Praag, Ph van, 155
 Prélot, M , 40
 Prins, W F , 279, 280
 Puisaye, J , 42, 253

 Quermonne, L J , 40, 51, 52

 Rhijn, A A van, 277
 Runk, H J , 75
 Rivero, J , 70, 206, 298
 Roche, J , 44
 Roling, B V A , 269, 279, 280, 283,
 284, 289
 Rooy, C E de, 23
 Ruppert, M , 23, 27
 Ruter, A J C , 97, 99, 101, 103, 105,
 106, 107, 108, 109, 114, 118, 119, 121,
 122, 123, 125, 127, 129, 131
 Rutten, L E H , 18
 Rijnvos, C J , 239

 Salomon, J , 65
 Samkalden, I , 22, 164, 170, 171, 172,
 180, 181, 182, 183, 218, 239, 294
 Savatier, J , 64, 65, 66
 Savornin Lohman, A F de, 104, 106,
 107, 108, 109, 115
 Schermers, H J , 286
 Schmidt, F , 73
 Schorer, 110, 112, 113
 Seeldrayers, E , 72
 Sens, J B , 216
 Silvera, V de, 45, 46, 47
 Sinay, H , 45, 58, 66
 Simons, 121
 Smallenbroek, 190
 Somerhausen, M , 217
 Spruit, A , 22, 37
 Steenbeek, J G , 209, 243
 Stellinga, J R , 209, 280, 284
 Stiltung, A J , 104
 Suetens, L P , 6, 8, 11, 12, 14, 15, 41, 51,
 67, 73, 74, 76, 79, 81, 82, 191, 192,
 193, 194, 195, 202
 Suttorp, L C , 105

 Tardieu, 42
 Tennsfjord, F , 273
 Terwee-van Hilten, C A , 23
 Tomandl, Th , 274
 Touscoz, J , 45, 46
 Toxopeus, 197, 215
 Treub, M W F , 121, 160
 Troelstra, 130
 Troostwijk, M , 280
 Turegg, K E von, 75

 Urk, H J van, 137, 161, 162, 163, 209

 Valticos, N , 274
 Vauthier, M , 69
 Veegens, D J , 269
 Vegting, W G , 163, 164, 181, 209
 Veldkamp, G M J , 220, 222
 Ven, F J H M van der, 8, 11, 13, 14,
 23, 24, 27, 36, 239
 Ven, J J M van der, 224, 266
 Verberne, L G J , 99, 101, 102, 122,
 132, 133
 Verdier, J M , 45
 Verleisdonk, F A M , 7, 164, 174, 182
 Visschere, F de, 171

 Wagenbauer, R , 41, 51
 Waline, M , 40, 49, 50, 51, 52, 203
 Weers, A J M van, 193
 Welderen Rengers, W J van, 99
 Wengler, W , 273, 274
 Wiarda, G J , 209
 Wiebringhaus, H , 274
 Wigny, P , 69
 Wyck, van der, 110, 112, 113

 Zonderland, P , 23, 194

Stellingen, behorende bij A. J. D. Seelen, De werkstaking van ambtenaren,
Nijmegen, 1967

stellingen

- 1 Aan de door de centrale raad van beroep in de zaak-Berkhuysen (A.B. 1964, p. 291) met betrekking tot het ontslag van de ambtenaar op grond van de opheffing van de betrekking gestelde eis dat het ontslagbesluit niet wordt genomen dan nadat een redelijke afweging der daarbij in aanmerking komende belangen – waaronder mede die van de betrokken ambtenaren – heeft plaatsgevonden, moet dan pas geacht worden te zijn voldaan, indien ernstig is gepoogd voor de betrokken ambtenaar ander passend werd in dezelfde rang bij dezelfde dienst te vinden.
- 2 Sedert de invoeging van titel II A in de gemeentewet bij de wet van 9 juli 1964 (S. 256) staat geen wettelijk beletsel meer in de weg aan het door de centrale raad van beroep in 1935 (A.B. 1935, p. 1035) verworpen zgn. Amsterdamse stelsel van overleg.
- 3 De door de Nederlandse rechter toegekende bedragen aan smartegeld op grond van artikel 1407 B.W. zijn in het algemeen te laag.
- 4 De opvatting van de centrale raad van beroep, dat de voorwaardelijke veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf in gelijke mate een ontslaggrond is als de onvoorwaardelijke veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf (o.a. A.B. 1964, p. 281), is minder juist.
- 5 Het verplicht stellen van het lidmaatschap van een vakvereniging dan wel het heffen van een solidariteitsbijdrage van niet georganiseerde werknemers is niet aan te bevelen.
- 6 De bepaling in artikel 50, lid 1 van het algemeen rijksambtenarenreglement, dat de ambtenaar gehouden is zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, is overbodig.

- 7 Het inwonertal van de gemeente vormt niet een voldoende nauwkeurig criterium voor de salariëring van burgemeesters, secretarissen en andere hoge(re) gemeentelijke functionarissen.
- 8 De premiespaarregeling voor ambtenaren in haar huidige vorm beantwoordt in een aantal opzichten niet aan de doeleinden ter verwezenlijking waarvan deze regeling destijds in het leven geroepen is.
- 9 De sociale grondrechten in de proeve van een nieuwe grondwet dienen niet in hoofdstuk 5, maar in hoofdstuk 1 ondergebracht te worden.
- 10 In artikel 344 k, sub f, B.W. dienen de woorden 'de dag van het verzoek' vervangen te worden door de woorden 'de dag van de uitspraak'. (Vgl. G. van Ginsbergen, Nederlands juristenblad 1967, p. 673.)
- 11 Een zgn. eigen risico voor ziekenfondsverzekerden is verwerpelijk.

